

François-Mathieu Poupeau

L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980)

Une autre histoire du service public



L'électricité, un service public jacobin ? À rebours des idées reçues, cet ouvrage montre le rôle joué par les pouvoirs locaux dans la construction de ce qui est devenu un pilier de l'État-Providence en France, au XX[e] siècle. Cette influence, peu abordée dans l'historiographie, doit être mise en regard avec les origines du secteur électrique : un système socio-technique ancré et organisé au niveau communal. Jamais effacée, cette « matrice » a façonné de manière durable la gestion du service public. Elle explique le maintien de plusieurs prérogatives locales au moment de la nationalisation (concessions de distribution, régies municipales et départementales, etc.). Elle éclaire la prise de certaines décisions après la création d'Électricité de France, en matière de redistribution sociale (soutien aux usagers domestiques) ou d'aménagement du territoire (péréquation des prix, électrification rurale). En exhumant l'action des pouvoirs locaux et de leur principale organisation représentative, la FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies), cette autre histoire du service public, racontée « par le bas », nuance la vision d'un État hégémonique. Elle permet aussi de mieux appréhender les mutations actuelles du secteur électrique, à l'heure où les questions de décentralisation refont surface dans les débats politiques.

François-Mathieu Poupeau est chercheur CNRS au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (Université Paris-Est). Il est par ailleurs enseignant à l'École des Ponts. Ses travaux portent sur les politiques publiques de transition énergétique, la socio-histoire de la centralisation et la réforme de l'État territorial.



www.peterlang.com



Peter Lang
Bruxelles

L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980)

Une autre histoire du service public



P.I.E. Peter Lang

Bruxelles · Bern · Berlin · Frankfurt am Main · New York · Oxford · Wien

François-Mathieu Poupeau

L’électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980)

Une autre histoire du service public

Histoire de l’énergie
Vol. 10

Avec le soutien financier du Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie et de l'Association académique pour la recherche historique et sociologique dans le domaine de l'énergie.

Illustration de couverture : Hameau « Les Guérets » et tours de refroidissement de la centrale nucléaire de Dampierre-en-Burly (© Micha Patault, photographie réduite par rapport à l'original et reproduite avec l'aimable autorisation de l'auteur).

Cette publication a fait l'objet d'une évaluation par les pairs.

Éditions scientifiques internationales
Bruxelles, 2017
1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles, Belgique
www.peterlang.com ; brussels@peterlang.com

ISSN 2033-7469
ISBN 978-2-8076-0572-5
ePDF 978-2-8076-0573-2
ePUB 978-2-8076-0574-9
MOBI 978-2-8076-0575-6
DOI 10.3726/b13060
D/2017/5678/78





Information bibliographique publiée par « Die Deutsche Bibliothek »

« Die Deutsche Bibliothek » répertorie cette publication dans la « Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sont disponibles sur le site <http://dnb.ddb.de>.

Remerciements

Ce livre est le fruit d'un travail de longue haleine. Il a été entamé lors d'une thèse de doctorat menée à l'Institut d'études politiques de Paris (1999), pour s'achever à l'occasion d'une Habilitation à diriger des recherches (HDR), soutenue à l'Université de Paris-Est (2015). Plusieurs personnes l'ont croisé à des périodes et à des stades d'élaboration différents, avec un degré d'implication variable. Je voudrais les remercier car chacune d'entre elle, à sa façon et parfois sans le savoir, m'a aidé à faire en sorte que cette recherche se concrétise sous la forme d'un ouvrage.

Je tiens tout d'abord à saluer Erhard Friedberg, mon directeur de thèse, qui m'a vu poser les premiers jalons de mes réflexions. Je l'entends encore m'exhorter à publier rapidement ce travail séminal, redoutant chez moi, non sans raison, une tendance au « pinaillage ». Je n'ai pas écouté son conseil, souhaitant m'engager dans une vraie démarche de socio-histoire. Je ne le regrette pas. À plusieurs reprises, lorsque le courage pouvait me manquer face à l'ampleur de la tâche, je me suis rappelé son enthousiasme à la lecture de certaines de mes analyses, largement approfondies par mes recherches ultérieures. Ce souvenir m'a conforté dans l'idée que cette « autre histoire » que je voulais raconter pouvait avoir quelque chose d'intéressant à dire non seulement sur le secteur électrique mais aussi, plus généralement, sur la formation de l'État-Providence et les questions de (dé)centralisation en France.

À l'autre bout de la « chaîne de production », Jean-Claude Thœnig, qui fut le garant de mon HDR, a accueilli très favorablement cette monographie, que je lui avais soumise pour préparer notre première rencontre. Je le remercie pour ses encouragements, ainsi que les collègues qui ont accepté de siéger dans mon jury. Jean-Claude Thœnig m'a surtout mis en contact avec Denis Varaschin. Ce dernier s'est avéré être un « passeur » très précieux vers la communauté des historiens de l'énergie, avec laquelle j'avais trop peu échangé, malgré quelques tentatives infructueuses. Je l'en remercie sincèrement. Ses conseils ont joué un grand rôle dans la publication de ce travail, obtenue par ailleurs grâce au concours du Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie et de l'Association académique pour la recherche historique et sociologique dans le domaine de l'énergie (AARHSE), qui m'a fait l'honneur de me décerner un prix en 2016. Je tiens à exprimer ma reconnaissance envers ces deux organismes, qui favorisent la diffusion des

travaux consacrés aux questions énergétiques, à une période où l’édition en sciences sociales ne se porte pas au mieux.

D’autres personnes ont également été présentes lors de ce long processus d’enquête et d’écriture. Je voudrais tout d’abord remercier celles et ceux qui m’ont facilité l’accès aux fonds d’archives. Je pense à Isabelle Ambroise, d’Électricité de France (EDF), qui fut un contact très agréable et très dévoué dans les locaux du boulevard Ney, à Paris. Je pense aussi à Philippe Dréano, responsable du site de Blois, ainsi qu’à ses homologues des archives de l’État (CAC, CHAN, CAEF[1]). Je salue également Étienne Andreux et Catherine Dumas, qui m’ont permis de consulter les documents détenus par le SCBPE[2], dans le cadre d’un ouvrage rédigé en 2013 avec Emmanuel Bellanger. Merci aussi à Pascal Sokoloff et à Jean-Marc Proust, qui m’ont ouvert les portes de la FNCCR[3], ainsi qu’à Michel Carbon-Boucaud, qui en détenait les clés. Ils possèdent dans leurs caves un précieux fonds pour qui s’intéresse à l’histoire de l’énergie, des services publics et de la décentralisation. Enfin, je sais gré à Alain Beltran de m’avoir envoyé quelques comptes rendus d’entretiens qu’il avait réalisés avec Jean-François Picard et Martine Bungener sur l’histoire d’EDF. Ces témoignages m’ont été utiles pour compléter le corpus d’informations déjà riche constitué autour des documents d’archives.

Micha Patault, photographe indépendant, a accepté de me céder à titre gracieux ses droits pour l’illustration qui figure en couverture. Je tiens à lui exprimer toute ma gratitude. J’ai tout de suite été séduit par ce cliché, qui condense parfaitement la thèse défendue dans cet ouvrage.

J’ai apprécié les conseils d’Yves Bouvier, qui s’est livré à une première lecture de ce travail. Léonard Laborie, secrétaire scientifique du Comité d’histoire de l’électricité et de l’énergie, mérite une mention particulière, pour sa lecture minutieuse du manuscrit final et ses suggestions très stimulantes. Avec Renan Viguié, il a été par ailleurs un interlocuteur précieux pour l’aide à la publication, répondant à mes questions et sollicitations avec une patience et une attention sans faille.

[1] CAC : Centre des archives contemporaines ; CHAN : Centre historique des archives nationales ; CAEF : Centre des archives économiques et financières.

[2] SCBPE : Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l’électricité. Créé en 1924, il se transforme en 1997 en SIPPÉREC (Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l’électricité et les réseaux de communication).

[3] Fédération nationale des collectivités concédantes et régies.

Avant d'en finir, il me faut adresser un clin d'œil amical à mes collègues du LATTS[4], avec lesquels j'ai toujours plaisir à échanger, sur l'énergie et sur bien d'autres choses.

Tout travail de longue haleine nécessite de pouvoir se ressourcer régulièrement auprès des siens. Je pense à ma famille et à mes enfants, qui ont grandi avec ce manuscrit. Leur présence a été essentielle car source d'équilibre et d'épanouissement personnel. Je ne pourrai clamer à Nathalie, ma compagne, qu'elle a été ma muse. Il n'est pas certain que l'exercice s'y prête. Sa générosité, sa constance, sa finesse, son amour sont parmi les biens les plus précieux au monde. Elle saura me pardonner, je l'espère, mes escapades nocturnes avec la Fée électricité, dont le présent opuscule est l'aveu bien tardif…

4 Laboratoire techniques, territoires et sociétés.

L'ampoule électrique ne nous donnera jamais les rêveries de cette lampe vivante qui, avec de l'huile, faisait de la lumière. Nous sommes entrés dans l'ère de la lumière administrée. Notre seul rôle est de tourner un commutateur. Nous ne sommes plus que le sujet mécanique d'un geste mécanique. Nous ne pouvons pas profiter de cet acte pour nous constituer, en un orgueil légitime, comme le sujet du verbe allumer.

Gaston Bachelard, *La flamme d'une chandelle*,
Paris, PUF, 1961, p. 90.

Table des matières

Introduction générale

Un temps considérée comme une innovation technique aux lendemains incertains, l'énergie électrique a conquis au XXe siècle une place centrale dans la société française. Elle a été l'un des piliers de la deuxième révolution industrielle, qui a bouleversé les structures économiques du pays, pour l'engager dans la voie de la modernisation et de la consommation de masse. Elle a incarné pour plusieurs générations le bien-être, le confort et le progrès social, grâce à ses multiples applications et usages. Elle a modifié en profondeur les modes de vie, les sensibilités individuelles, les goûts et les affects ordinaires, pénétrant jusqu'aux actes quotidiens les plus intimes. Elle a alimenté les arts et nourri les imaginaires collectifs. Elle a enfin suscité de nombreux espoirs et projets politiques, relatifs à un aménagement du territoire plus équilibré, à un exode rural maîtrisé, à une émancipation des femmes ou à l'affirmation d'une souveraineté nationale en matière énergétique.

Riche de tous ces attributs et de la conquête, au fil des décisions jurisprudentielles, d'un statut de service public, l'électricité a connu un développement sans précédent tout au long du XXe siècle. La France, qui ne comptait que quelques communes partiellement électrifiées dans les années 1880, se couvre d'un écheveau de lignes de basse, moyenne, haute puis très haute tensions, lorsque les progrès technologiques permettent de parcourir de longues distances. Elle se dote d'unités de production de plus en plus performantes, des premiers grands barrages hydroélectriques de l'entre-deux-guerres aux réacteurs nucléaires, symboles de la modernisation productiviste des Trente Glorieuses. Cette desserte de plus en plus fine du territoire national s'accompagne d'une explosion de la consommation. En 1901, celle-ci est estimée à 340 millions de kilowattheures[1] (kWh). En 1973, elle atteint les 160 000 millions, soit près de 500 fois plus, à la faveur d'investissements massifs réalisés au cours des décennies précédentes[2].

---

1 Morsel Henri, « L'électricité dans l'économie générale du pays », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, p. 549.

2 Dubois Jean, « La société de consommation électrique », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, p. 578.

Contrôler le secteur électrique : un enjeu majeur pour la puissance publique

Au regard de ce succès spectaculaire, que les dimensions quantitatives ne sauraient être seules à saisir, contrôler le secteur électrique est devenu rapidement un enjeu majeur pour les autorités publiques, en France et à l'étranger. Bien avant que l'électricité ne soit reconnue comme un service public (France), un *public utility* (pays anglo-saxons), un *Daseinsvorsorge* (Allemagne), pouvoirs locaux et États commencent à s'intéresser de près à cette nouvelle forme d'énergie. Les travaux des historiens ont bien montré l'effervescence des initiatives publiques, notamment locales, au fur et à mesure que se développent les premiers réseaux[3]. Dans l'électricité, comme dans d'autres services urbains (gaz, eau, transports, assainissement, etc.), diverses formes d'appropriation collective sont alors envisagées. Elles témoignent de philosophies d'action différentes, sous l'angle de l'organisation économique, de la justice sociale et de la solidarité territoriale. Elles donnent lieu à des débats d'autant plus vifs que la gestion des réseaux d'électricité participe à un processus de consolidation institutionnelle qui permet à une autorité publique de mieux contrôler son territoire, en y organisant, administrant et régulant les rapports politiques, économiques et sociaux. Une telle ambition était sous-jacente au célèbre propos attribué à Lénine, selon lequel « le communisme, c'est le pouvoir des Soviets plus l'électrification du pays ». Elle vaut pour l'ensemble des gouvernants, confrontés eux aussi, avec le développement des techniques, à la nécessité de légitimer leur action autrement que par des moyens et formes traditionnels (État régalien ou policier). Dans son ouvrage sur la diffusion de l'électricité en Allemagne, en Angleterre et aux États-Unis aux XIXe et XXe siècles, Thomas Hughes va même jusqu'à considérer que l'étude de l'environnement matériel des hommes (au premier rang duquel il place le système électrique) est tout aussi essentielle pour comprendre les rapports politiques et sociaux que l'analyse de la formation des États nations et de leurs régimes constitutionnels[4].

Pour une autorité publique, contrôler le secteur de l'électricité, c'est être, d'abord, en mesure d'imposer une conception des relations entre

---

3 Hughes Thomas P., *Networks of Power. Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1983, pp. 175-261. Pour une esquisse de recension plus générale sur les services urbains : Bocquet Denis, « Les réseaux d'infrastructures urbaines au miroir de l'histoire : acquis et perspectives », *Flux*, n° 65, 2006, pp. 6-16.

4 Hughes Thomas P., *op. cit.*, p. 1.

économie et politique, en promouvant un mode de gestion privilégié, public ou privé, centralisé ou non, et, ce faisant, de justifier l'existence d'une forme de supervision collective d'un bien d'intérêt général. Dès la décennie 1880 et la construction des premiers réseaux d'électricité, les débats sont vifs et nombreux entre les partisans d'un libéralisme accordant une place centrale au secteur privé et les défenseurs d'une intervention de l'État ou des collectivités locales[5]. Ces derniers ne sont d'ailleurs pas eux-mêmes d'accord sur les modalités à mettre en œuvre, certains plaidant pour un socialisme municipal ou un régime d'économie mixte locale, d'autres pour une collectivisation organisée au niveau de l'État, d'autres enfin pour une nationalisation partielle ou totale. En s'assurant la maîtrise réglementaire, la puissance publique se donne les moyens de pouvoir privilégier l'une de ces voies, au détriment des autres.

Contrôler le secteur de l'électricité, c'est, ensuite, se placer en situation d'arbitrer les conflits relatifs au partage des revenus qu'il génère, entre usagers, salariés et propriétaires des entreprises. Très tôt, l'électricité suscite des tensions entre ces différentes parties prenantes[6]. Les usagers estiment les prix trop élevés et dénoncent les abus des sociétés privées. Les syndicats fustigent des profits exorbitants, captés par les seuls actionnaires, et aspirent à faire du secteur de l'électricité l'un des vecteurs d'une transformation sociale. Les industriels de l'énergie mettent en avant le caractère très capitalistique de leur activité, qui immobilise des actifs importants sur une longue durée et nécessite un niveau de rentabilité suffisant pour pouvoir convaincre leurs interlocuteurs financiers. Saisie de ces demandes contradictoires, la puissance publique dispose donc d'un pouvoir important : celui de dire la justice économique et, ce faisant, de s'ériger comme un tiers acteur légitime pour résoudre et surmonter les conflits qui traversent le champ politique.

Contrôler le secteur de l'électricité, c'est, enfin, pour l'autorité publique, façonner de nouveaux rapports sociaux, se donner les moyens – ou peut-être l'illusion – de modeler les structures constitutives de la société en créant ou perpétuant des formes de solidarité entre usagers, en organisant des transferts financiers entre territoires. L'argument peut être rapproché de la thèse énoncée par Léon Duguit au début du XXe siècle, qui entendait justifier l'existence des services publics (et l'intervention de l'État) par le fait qu'ils participent à la construction

---

5 Hughes Thomas P., *op. cit.*, pp. 175-261. Voir aussi Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991.

6 Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *op. cit.*

d'une interdépendance sociale[7]. Là encore, les aspirations diffèrent, entre ceux qui estiment nécessaire de privilégier les consommateurs industriels, au nom d'une compétitivité économique renforcée, et ceux qui souhaitent défendre les petits usagers, en subventionnant leurs besoins. Des clivages sont susceptibles de se faire jour entre les élus du monde rural, qui peuvent s'estimer lésés par la dynamique de l'électrification, et les maires des communes urbaines, soucieux de tirer parti, pour leurs administrés, de l'attractivité de leur territoire. Ils peuvent exacerber les tensions entre villes-centres et banlieues, ou entre régions, les plus richement dotées en ressources énergétiques pouvant souhaiter conserver leurs avantages naturels et ne pas en faire profiter l'ensemble du pays. En défendant certains usagers plutôt que d'autres, l'autorité publique peut ainsi mobiliser l'électricité au service d'un projet d'ingénierie sociale qui organise et légitime des transferts financiers, dans le cadre d'une stratégie de redistribution ou d'aménagement du territoire.

(Dé)centraliser la gestion du service public de l'électricité : un sujet polémique

Parmi les enjeux sous-jacents à cette appropriation politique de l'énergie électrique, la question de la (dé)centralisation a suscité, en France, de nombreux débats et conflits, peu restitués dans l'historiographie. L'existence, à partir de 1946, d'un grand monopole public, Électricité de France (EDF[8]), l'érection des questions d'électricité en enjeu national ont pu faire accroire, en effet, que la dynamique de centralisation et d'étatisation avait été, somme toute, inéluctable. Ce phénomène de naturalisation de l'ordre institutionnel, bien connu des politistes[9], a été nourri par deux types d'explications complémentaires.

---

7 Blanquer Jean-Michel, « L. Duguit et le lien social », in : Decreton Séverine (dir.), *Service public et lien social*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 77-92.

8 Une liste des acronymes figure en fin d'ouvrage.

9 Il résulte de ce que l'on appelle un processus d'« objectivation », qui consiste à faire passer pour naturelles et allant de soi des réalités (la centralisation et l'étatisation en font partie) qui ne sont que le fruit de constructions sociales singulières (Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997, pp. 156-158).

Au-delà du déterminisme : l'étatisation comme processus de construction politique

La première, teintée de déterminisme technico-économique, a pu considérer que la place centrale occupée par l'État a été le résultat somme toute logique des transformations industrielles qui ont reconfiguré le système électrique à partir de la Première Guerre mondiale (interconnexion des réseaux, concentration des entreprises), et qui ont conduit à l'émergence d'un secteur d'activité de plus en plus centralisé *et donc* étatique. S'il est vrai que ces dynamiques ont pu jouer un rôle important, elles ne sauraient pourtant expliquer à elles seules les changements d'ordre institutionnel. En comparant l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les États-Unis, Thomas Hughes a bien montré en quoi les configurations politiques, économiques et sociales propres à chaque pays ont façonné des formes spécifiques d'organisation et de régulation du secteur électrique[10]. Elles expliquent l'existence de trajectoires sensiblement différentes, ainsi que la grande diversité des modes de gestion du service public, au regard du rôle de l'État et des pouvoirs locaux notamment. Il faut donc se départir de toute vision déterministe et, avec les spécialistes des grands systèmes techniques[11], considérer que technologie et organisation politique et sociale entretiennent des liens d'influence réciproque complexes, qui autorisent des formes d'appropriation variables selon les contextes nationaux[12].

L'étatisation du service public a pu être également considérée comme la conséquence directe et, là encore, « naturelle » de l'importance historique de l'État dans la gestion des affaires publiques en France. C'est là une autre forme de déterminisme, de type institutionnel. Formulé autrement, dans un système politique jacobin et un mouvement d'intervention croissante de la puissance publique dans l'économie, le secteur électrique devait « nécessairement » entrer dans le giron de l'État, contrairement aux pays de tradition fédérale ou décentralisatrice. Dès lors, les pouvoirs locaux étaient appelés à n'avoir qu'un rôle au mieux provisoire, qui précède l'affirmation d'un modèle de service public imposé par le « haut », dont ils ne pouvaient

10 Hughes Thomas P., *op. cit.*

11 Hughes Thomas P., *op. cit.* ; Mayntz Renate, Hughes Thomas P. (eds), *The Development of Large Technical Systems*, Frankfurt a. M., Campus, 1988 ; McGuire Patrick, Granovetter Mark, Schwartz Michael, *The Social Construction of Industry. Human Agency in the Development, Diffusion, and Institutionalization of the Electric Utility Industry*, New York, Cambridge University Press, 1999.

12 Pour une mise au point utile des rapports entre technologie et société : Marx Leo, Smith Merritt Roe (eds), *Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism*, Cambridge (Mass.), London, MIT Press, 1994.

être que des observateurs passifs. S'il est incontestable que l'État a pu apparaître en position de force en France, il n'en demeure pas moins que le processus qui a conduit à renforcer son rôle doit être interrogé. Il s'agit, en particulier, d'identifier l'ensemble des groupes sociaux, défendant des intérêts de diverse nature (catégoriels, socio-professionnels, territoriaux, etc.), qui ont pu influencer la forme concrète qu'a prise son implication au fil des années, y compris après la nationalisation et la création d'EDF. En cela, la démarche à suivre ne diffère guère de celle des socio-historiens, qui sont attentifs à inscrire la compréhension de l'ordre institutionnel contemporain dans le temps long[13] et à historiciser l'intervention de l'État, notamment dans ses rapports avec les pouvoirs locaux[14].

« Lutte d'institutions » entre État et pouvoirs locaux dans le contrôle du service public

Eu égard à cette vision doublement déterministe, l'histoire politique de la construction du service public de l'électricité en France a été essentiellement appréhendée à partir de l'État et des différents acteurs ou institutions qui le composent[15]. Le rôle du Parlement et des forces politiques (parti communiste, SFIO) et syndicales (CGT) a été longtemps considéré comme central, la loi de nationalisation du 8 avril 1946 étant présentée comme l'acte fondateur par excellence car donnant naissance à EDF, monopole public aux mains de l'État. Cette place a été par la suite interrogée, plusieurs travaux s'efforçant de montrer en quoi le « geste » politique s'inscrivait en fait dans une dynamique plus ancienne, puisant ses origines dans la période de l'entre-deux-guerres[16]. L'influence des élites

13 Déloye Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1996 ; Noiriel Gérard, *Introduction à la sociohistoire*, Paris, La Découverte, 2006.

14 Payre Renaud, Pollet Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

15 On ne saurait dresser ici le bilan de l'historiographie consacrée à l'histoire du secteur électrique. Dans cette perspective, le lecteur consultera avec profit Beltran Alain, Bouneau Christophe, Bouvier Yves, Varaschin Denis, *État et énergie, XIXe-XXe siècles*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009. Voir aussi les trois tomes de l'Histoire de l'électricité en France (Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *op. cit.* ; Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994 ; Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996) et les publications de l'Association pour l'histoire de l'électricité en France (en particulier AHEF, *La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ?*, Paris, AHEF-PUF, 1996).

16 AHEF, *op. cit.*

administratives et des grands corps de l'État (Mines, Ponts et chaussées) a été ainsi davantage mise en avant, pour montrer l'antériorité des réflexions portant sur la recherche de nouveaux rapports entre État et marché. La participation des patrons et cadres des compagnies électriques ayant précédé EDF a été également reconsidérée, permettant de rompre avec une vision sous forme d'opposition binaire entre sphères publique et privée, entre avant et après nationalisation. Cependant, malgré leurs différences de points de vue sur le poids respectif des acteurs, la nature des dynamiques à l'œuvre (politique versus technico-économique), les origines dans le temps de l'intervention publique (Première Guerre mondiale versus années 1930), tous ces travaux ont eu en commun d'écrire une histoire du service public à partir de l'État central, délaissant de ce fait l'étude du rôle des pouvoirs locaux.

Or, comme l'ont montré plusieurs recherches[17], celui-ci a été loin d'être négligeable, et ce dans la longue durée. Il est fondamental lorsqu'apparaissent les premiers réseaux d'électricité, à la fin du XIXe siècle. À une période où l'État apparaît en retrait, les municipalités sont alors les principales interlocutrices des sociétés privées, qui sont à la recherche d'un cadre facilitant le développement de leur activité. En atteste la loi du 15 juin 1906, qui fait des communes les autorités concédantes des réseaux de distribution publique d'électricité. Jamais abolie depuis, elle érige alors la fourniture d'énergie électrique en service public local, à l'instar de l'eau ou des transports en commun. En témoigne également

---

17 Nous pensons notamment aux travaux de Pierrette Stahl (« L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 6, décembre 1985, pp. 61-74 ; « Les débats politiques sur l'électricité dans les années 30 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, pp. 55-87 ; « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 352-411) sur la période d'avant-guerre, de Guy Bouthillier (*La Nationalisation du gaz et de l'électricité en France. Contribution à l'étude des décisions politiques*, thèse de sciences politiques, FNSP, Paris, 1968) sur la nationalisation et de Jean-Pierre Bonaïti (« La décentralisation dans la loi de 1946. Du compromis introuvable à l'accommodement implicite », in AHEF, *La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ?*, Paris, AHEF-PUF, 1996, pp. 173-193) et du collectif Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener (*Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Paris, Dunod, 1985) sur l'après création d'EDF. Voir enfin Bouneau Christophe, « Les rapports entre EDF et les collectivités locales. À la recherche d'une régulation territoriale », in : Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie, *Histoires électriques. EDF a 70 ans*, Fondation EDF, 2016, pp. 96-129. D'autres études, menées notamment dans le cadre de l'AHEF, ont elles aussi souligné le rôle des pouvoirs locaux. Nous y reviendrons au cours de cet ouvrage.

la création, au tournant des XIXe et XXe siècles, de régies locales, à Paris, Grenoble, Bordeaux ou Tourcoing, dont certaines subsistent aujourd'hui encore. Ce rôle précurseur des pouvoirs locaux perdure lorsque s'esquisse l'action modernisatrice de l'État. Les années 1920 voient se constituer des centaines de syndicats d'électrification rurale, dessinant ce qui constitue le premier grand mouvement intercommunal en France. À la même période, beaucoup de conseils généraux s'impliquent dans l'électrification de leur territoire. Une décennie plus tard apparaît la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), appelée à jouer un rôle important. Très liée à l'Association des maires de France (AMF), elle contribue aux premières grandes réformes du secteur électrique dans les années 1930 puis devient un soutien précieux pour l'État au moment de la nationalisation. Après-guerre, son action se poursuit, donnant lieu à une intense activité de lobbying dont sortent plusieurs décisions importantes, notamment la péréquation géographique des tarifs de l'électricité[18].

C'est à ce rôle joué, en France métropolitaine[19], par les pouvoirs locaux et aux « luttes d'institutions[20] » auxquelles il a pu donner lieu avec l'État qu'est consacré cet ouvrage, qui court des origines du service public de l'électricité (les années 1880) à la fin des Trente Glorieuses (les années 1970), apogée du « modèle EDF[21] ». Par « service public

18 Poupeau François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité territoriale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, 2007, pp. 599-628.

19 Sur le cas spécifique des territoires d'outre-mer : Outre-mers, 2002.

20 Que l'on peut définir, avec Daniel Gaxie, comme les luttes à travers lesquelles des acteurs « cherchent à préserver ou à étendre les possibilités d'intervention de l'institution qu'il[s] représente[nt] dans les domaines qu'ils considèrent comme pertinents, à contrôler la distribution des crédits, à augmenter ses ressources fiscales ou financières ou sa part des subventions, à sauvegarder leur marge de manœuvre, ou à écarter les réglementations qui pourraient la réduire. L'opposition principale n'est plus alors entre la gauche et la droite, l'opposition et la majorité, les dirigeants des partis ou de l'exécutif et les parlementaires de base ou les militants, mais entre les représentants des régions, des départements, des communes ou de l'État, entre les porte-parole des collectivités centrales ou excentrées, riches et pauvres, urbaines et rurales, « parisiennes » et provinciales, centres et périphériques » (Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 11-12). Dans cet ouvrage, les citations seront conservées telles quelles, y compris dans leurs approximations orthographiques et dans leurs erreurs de ponctuation.

21 Wieviorka Michel, Trinh Sylvaine, *Le modèle EDF*, Paris, La Découverte, 1989. Nous arrêterons notre étude à la veille des années 1980, lorsque se dessinent un certain nombre de transformations qui vont modifier en profondeur le « modèle » français du service public de l'électricité : décentralisation, ouverture du marché à la concurrence,

de l'électricité », nous entendons l'ensemble des institutions, acteurs, instances, procédures, règles, valeurs et dispositifs sociotechniques qui sont mobilisés dans la gestion de la distribution publique d'électricité, en relation avec les autres segments de la chaîne électrique que sont la production et le transport. Cet agrégat d'éléments composites interagit pour prendre et faire appliquer des décisions relatives à la fourniture de l'énergie électrique : fixation des tarifs aux usagers, définition du volume et de la ventilation des investissements dans les réseaux, répartition des bénéfices d'exploitation, choix d'organisation, décisions techniques, traitement des demandes, etc.

Étudier un processus de long terme : corpus et sources utilisés

Pour mener à bien ce projet, nous nous sommes appuyés sur l'analyse de plusieurs sources, à la fois primaires et secondaires[22]. La première tâche a été de prendre connaissance de l'imposante masse de travaux des historiens, réalisés notamment sous l'égide de l'Association pour l'histoire de l'électricité en France (AHEF), à laquelle il convient de rendre hommage. Cette lecture a été complétée par la consultation de plusieurs livres et de monographies parfois injustement ignorées par les historiens (recherches d'érudits locaux, témoignages d'anciens électriciens et gaziers, enquêtes de sociologues, etc.).

Le dépouillement d'un très important volume d'archives a constitué la deuxième source principale de ce travail. Étant donné l'amplitude de la période concernée, la stratégie de recherche a été de se concentrer sur l'étude de fonds permettant de combler les lacunes de l'historiographie ou de revenir à nouveaux frais sur quelques points insuffisamment explorés. L'exploitation des archives d'EDF a fait l'objet d'un investissement conséquent, afin de pouvoir analyser le processus du point de vue de l'entreprise publique et des anciennes sociétés privées, ainsi que des instances

choix de diversification du mix énergétique, etc. Une nouvelle séquence historique s'ouvre, qu'il appartiendra aux futurs historiens d'analyser.

[22] Cet ouvrage est issu d'un mémoire de HDR soutenu en 2015 (Poupeau François-Mathieu, *État, pouvoirs locaux, centralisation. La dynamique des relations intergouvernementales en France (1870-1970)*, mémoire de HDR (2 tomes), Université Paris-Est, 2015). Le lecteur pourra le consulter pour de plus amples détails, le présent opus n'ayant pu, pour des raisons de format, reproduire l'intégralité des analyses, réduites d'une partie très substantielle. À noter que ce travail n'avait pu intégrer l'exploitation des archives de la FNCCR, en revanche ici utilisées.

étatiques dans lesquelles ces acteurs ont été impliqués (commissions, conseils, etc.). Les archives des ministères de tutelle (Travaux publics, Industrie), de l'Agriculture et de l'Intérieur ont également fait l'objet d'un examen attentif, ainsi que les fonds détenus par le ministère de l'Économie et des Finances. Côté pouvoirs locaux, nous avons pu bénéficier d'un large accès aux archives de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et, dans le cadre de la rédaction d'un ouvrage antérieur, du Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité[23] (SCBPE). La Bibliothèque nationale de France détient également des documents (Association des maires de France, fédérations d'élus locaux ayant précédé la création de la FNCCR, prises de position de la CGT, etc.) qui ont complété utilement ce corpus d'informations. En revanche, nous n'avons pu avoir accès aux archives de l'Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales ou avec leur participation (ANROC), créé en 1962 pour représenter les intérêts des régies.

Enfin, une vingtaine d'entretiens ont été réalisés avec des acteurs impliqués, à divers titres, dans la gestion du service public de l'électricité jusqu'à la fin des années 1970. Quoique très partiellement exploités ici, ils ont été utiles pour décrypter plus finement certains évènements et jeux d'acteurs. Nous avons pu également avoir accès aux comptes rendus de certaines interviews réalisées par Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener pour leur ouvrage (1985) consacré à l'histoire d'EDF.

Un modèle de service public jacobin ?

La thèse que nous voudrions défendre dans cet ouvrage est que le modèle français de service public de l'électricité n'a pas été aussi « jacobin » qu'il est coutume de le présenter. Il a donné lieu à de nombreuses interactions avec les pouvoirs locaux, dont les effets ont été loin d'être négligeables. Le fait que les activités de production et de transport aient souvent focalisé l'attention des observateurs explique largement ce sentiment d'une hégémonie d'EDF et de l'État. L'existence de grands barrages hydroélectriques puis, à partir des années 1970, d'imposantes centrales nucléaires a accrédité l'idée d'une technocratie triomphante, reléguant les pouvoirs locaux au rang d'acteurs passifs, incapables de

---

[23] Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *Lumières sur la banlieue. Histoire du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC)*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 2013.

résister à la captation des ressources de leur territoire (ou l'acceptant, moyennant des contreparties financières limitées). L'interconnexion des réseaux de transport a conforté cette impression de toute-puissance de l'État, véhiculant l'image d'une infrastructure socio-technique qui nierait l'espace local, afin d'écouler une énergie abondante et peu chère, dans le contexte d'une société de consommation florissante. Mais si le regard se porte du côté de la distribution, qui est située en aval de ces deux segments, le constat est quelque peu différent. L'étude de ce chaînon d'activité, qui a pour fonction de convertir une production d'énergie en un service aux usagers, nous offre une « autre histoire » du service public. On y voit l'État et EDF être des acteurs certes très présents (il ne saurait être question de le contester) mais toujours contraints de composer avec les pouvoirs locaux et leurs organisations représentatives nationales. On y repère des compromis multiples, qui ont un réel impact sur plusieurs décisions stratégiques, en matière de redistribution sociale ou d'aménagement du territoire.

Pour saisir cette forme d'influence assez méconnue, il est nécessaire d'adopter une approche de type socio-historique, soucieuse de restituer le mode de construction du service public de l'électricité dans la durée. Nous nous y attarderons en deux temps.

Dans une première partie, qui courra des années 1880 (installation des premiers réseaux d'électricité) au début des années 1950 (mise en œuvre définitive de la loi de nationalisation), nous étudierons le processus qui a conduit à poser les bases du modèle français de service public, centralisé (autour d'un grand monopole, EDF) et étatique (poids des tutelles de l'État). Nous verrons ce que cette dynamique doit à l'action des pouvoirs locaux, notamment ruraux, qui l'ont constamment encouragée. Chargés très tôt d'assurer la fourniture d'électricité à leurs administrés mais bridés par des compagnies privées puissantes, ceux-ci (les communes et leurs groupements) sont en effet favorables à l'intervention de l'État, seul capable, selon eux, de les épauler dans leurs missions. Leur soutien négocié à la centralisation naît de cette alliance *a priori* surprenante, qui se cristallise au moment de la création d'EDF. Il finit toutefois par se retourner contre eux, lorsque l'État cherche, après-guerre, à imposer son leadership.

Dans une seconde partie, qui correspond à la période des Trente Glorieuses, nous montrerons que, bien qu'ayant été affectés par cette configuration nouvelle, les pouvoirs locaux conservent néanmoins un rôle non négligeable dans la régulation du service public de l'électricité. Ils pèsent sur certains choix stratégiques, comme les questions tarifaires ou d'investissements, grâce à l'entregent de la FNCCR, leur principale instance

représentative. Leur capacité à mobiliser des ressources institutionnelles multiples (le droit, la légitimité politique, des réseaux interpersonnels, etc.) en fait des acteurs importants de la gestion d'EDF, au même titre que les grands industriels ou la CGT. À un niveau plus local, les élus interviennent également dans de nombreuses décisions quotidiennes, qui touchent aux relations ordinaires entre EDF et les usagers. Là encore, ils apparaissent comme des partenaires incontournables pour l'entreprise publique, la forçant à s'écarter du modèle de bureaucratie impersonnelle qui tend à s'esquisser après la nationalisation, au nom d'une certaine conception du service public.

Au final se dessine un récit original qui, au-delà du seul secteur électrique, propose une autre lecture des relations entre État et pouvoirs locaux en France. Loin d'offrir une vision binaire, sur un registre d'opposition pure et simple, il montre les liens de complexité qui peuvent unir, dans la durée, ces deux acteurs dans la construction de l'État-Providence. Relations de rivalité certes, que l'on retrouve dans la volonté de maîtriser certaines ressources institutionnelles essentielles, au service d'une stratégie de contrôle des territoires. Relations de connivence et d'alliance également, autour de problèmes publics communs à résoudre, et qui ne peuvent se comprendre qu'en replaçant les relations « centre périphérie » dans un cadre plus général, intégrant l'ensemble des forces politiques, économiques et sociales constitutives du système institutionnel. C'est aussi à l'aune de cette dialectique de la rivalité et de la coopération qu'il nous semble heuristique d'inscrire cette étude sur le système politico-administratif français, dans son histoire au long cours.

Première partie

De la commune à EDF : les pouvoirs locaux et le processus de centralisation (des années 1880 aux années 1950)

Été 1951. Le secteur électrique a été nationalisé depuis cinq ans déjà. Mais il a fallu attendre cette date pour que l'un des derniers dossiers en suspens soit réglé : la question d'une gestion décentralisée du service public, via la création d'Établissements publics de distribution (EPD). Il faudrait plutôt parler d'un échec en la matière, la mise en œuvre de ces organismes pourtant prévus par le législateur ayant été ajournée après maints débats, controverses et conflits. Ce faisant, les derniers espoirs de décentralisation que pouvaient nourrir les représentants des pouvoirs locaux sont enterrés. EDF sera bel et bien « une et indivisible ». Cette issue, que les décennies suivantes ne remettront pas en cause, marque la fin d'un cycle entamé dans les années 1930 : un processus de centralisation du secteur électrique, dont la nationalisation a constitué une étape décisive.

Cet épisode final, marqué du sceau d'une rivalité entre jacobins et girondins, ne saurait cependant occulter le fait que, dans sa quête de contrôle, l'État[1] a largement bénéficié du soutien des pouvoirs locaux,

[1] Il faut préciser dès ce stade que, pour nous, l'« État » ne doit pas être considéré comme un tout monolithique et cohérent mais comme un système d'acteurs politiques et administratifs plus ou moins autonomes, qui sont en concurrence pour définir et mettre en œuvre des politiques publiques (Crozier Michel, Friedberg Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977 ; Dupuy François, Thœnig Jean-Claude, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983 ; Dupuy François, Thœnig Jean-Claude, *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985).

notamment ruraux. En effet, bien loin de le considérer comme un adversaire, un Léviathan dangereux pour les libertés locales, ces derniers l'envisagent très tôt comme un allié de poids, à même de les aider à mieux maîtriser un service public placé sous leur responsabilité, mais qu'ils sentent leur échapper. Le régime de la concession communale, qui prévaut depuis la loi de 1906 (chapitre 1), ne réduit pas les inégalités spatiales, à l'heure où la question de l'exode rural devient un sujet sensible. Certains maires s'estiment lésés par une dynamique d'électrification qui leur semble surtout profiter aux compagnies privées et aux grands centres urbains. De plus, la concurrence qui existait encore entre les premières sociétés concessionnaires tend à s'estomper, au fur et à mesure que les réseaux d'électricité s'interconnectent, que des grands groupes se forment et se partagent le territoire national (chapitre 2). S'opère ainsi un décalage entre les espaces politique (communal) et fonctionnel (national) de la régulation du service public, qui joue en faveur d'un appel à l'État, érigé en arbitre des conflits locaux. Cette sollicitation est, certes, nourrie par bien d'autres acteurs (politiques, syndicaux, etc.) que les élus locaux. Mais il convient de restituer la place que ceux-ci ont prise dans cette dynamique, et notamment le rôle décisif joué par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), créée en 1933 (chapitre 3). Avant-guerre, elle sait en effet œuvrer avec efficacité pour nouer des liens étroits avec les administrations qui portent l'intervention de l'État. Elle se fait force de proposition pour réformer un secteur jugé déficient, plaidant pour une nationalisation fixant un nouveau partage des compétences entre communes et État (chapitre 4). Cette influence peut se lire dans la rédaction de la loi du 8 avril 1946, qui prévoit une décentralisation de la distribution publique d'électricité, à travers les EPD. Mais cette disposition reste lettre morte, la FNCCR n'arrivant jamais à la mettre en application. Profitant d'un contexte favorable (il faut reconstruire puis moderniser le pays), EDF et l'État font obstacle et rognent un peu plus encore les prérogatives locales. L'échec des EPD sonne le glas des derniers espoirs de décentralisation (chapitre 5). Au début des années 1950, c'est bien un modèle de service public étatisé qui l'emporte, parachevant le processus de centralisation entamé au lendemain de la Première Guerre mondiale.

Chapitre 1

Aux origines du service public de l'électricité : l'action communale

En France, comme à l'étranger[1], le développement des premiers réseaux de distribution publique d'électricité se fait à une échelle très circonscrite, que l'on pourrait qualifier de « locale ». Loin d'obéir à un vaste plan d'ensemble, cohérent et organisé par l'État, le paysage énergétique ressemble plus à un « jardin à l'anglaise », fait d'initiatives ponctuelles, menées au gré des opportunités[2]. L'heure est aux petits entrepreneurs, industriels, artisans ou ingénieurs à l'esprit aventurier, qui se lancent dans la quête de la « Fée électricité ». Dans le contexte d'une Troisième République naissante, qui a foi dans les vertus du progrès économique et social, ceux-ci arpentent le territoire pour équiper une grande ville ou un simple centre-bourg. Les débuts sont pour le moins ardus. Les installations de production et les réseaux sont souvent précaires, les pannes fréquentes, du fait d'une technologie mal maîtrisée. La population et les édiles sont parfois difficiles à convaincre. Malgré ces obstacles, l'énergie électrique ne cesse pourtant de progresser, finissant par conquérir à la Belle Époque une place importante dans la société.

Ces origines locales marquent durablement la trajectoire institutionnelle prise par le service public de l'électricité en France. Après deux décennies d'atermoiements, le législateur le place sous la responsabilité des communes. S'inscrivant dans le mouvement de

[1] Pour un aperçu des cas de l'Espagne, de l'Italie, du Japon, de la Norvège et de la Suisse, *cf.* la deuxième partie (« Histoire de l'électrification ») du livre dirigé par Monique Trédé (*Électricité et électrification dans le monde (1880-1980)*, Paris, AHEF-PUF, 1992, pp. 127-303). Voir aussi Thomas Hughes (*op. cit.*) pour l'Allemagne, l'Angleterre et les États-Unis.

[2] Caron François, « Les solutions techniques », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 394-399 ; Beltran Alain, « Les freins institutionnels », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 399-403 ; Beltran Alain, « Les débuts de l'électrification parisienne », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 403-410.

décentralisation consécutif à la grande charte municipale de 1884, la loi du 15 juin 1906 fait de celles-ci les autorités concédantes de la distribution publique d'énergie. Pour autant, il ne faudrait pas se méprendre sur le sens du vote de ce texte. S'il généralise le régime de la concession, c'est aussi pour canaliser l'intervention des communes et permettre aux industriels de l'électricité de jouir d'un cadre réglementaire stable, leur permettant de gérer au mieux une activité hautement capitalistique. Le ministère des Travaux publics, qui assure la tutelle du secteur, reste certes en retrait, contrairement à d'autres domaines dans lesquels son implication est plus forte. Mais, soutenu par le Conseil d'État, il entend bien, à travers l'action des services des Ponts et chaussées et des préfets, limiter le rôle des municipalités, afin, d'une part, de garantir l'exercice d'une libre concurrence, d'autre part, de protéger les compagnies privées contre tout risque de trop forte intrusion des élus locaux.

Le développement des premiers réseaux électriques

Consommée à l'origine sous forme d'autoproduction, l'énergie électrique fait son entrée dans le domaine des infrastructures collectives après l'invention du « modèle Edison ». Favorisés par la reprise économique, ses usages se répandent progressivement sur le territoire national, notamment dans les villes, qui connaissent un développement considérable à la fin du XIXe siècle. Malgré ces opportunités, les premiers industriels ont cependant encore peine à trouver leur place. Ils ne bénéficient d'aucun cadre juridique clair, à même de sécuriser des investissements qui requièrent des capitaux importants. Surtout, ils doivent composer avec des compagnies gazières jouissant d'un ancrage fort dans les communes, ce qui ne manque pas de ralentir leur expansion.

De l'installation privée au réseau collectif : la révolution du « modèle Edison »

Déjà admirée depuis le milieu du XIXe siècle pour ses applications domestiques et industrielles[3], l'énergie électrique connaît une véritable révolution dans les années 1880, avec l'apparition des premiers systèmes

---

[3] Que célèbrent les expositions internationales, notamment celle qui se tient à Paris en 1881 (Cardot Fabienne, « Le milieu des électriciens », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 18-29).

techniques intégrant production et distribution. Jusque-là, les installations existantes échappaient à une logique de réseau, dans la mesure où elles couplaient un générateur à un ou plusieurs appareils utilisateurs situés à proximité immédiate. L'autoconsommation sur le lieu de production était la règle, le transport de l'électricité n'existant pour ainsi dire pas. Tournant le dos à ce modèle, Thomas Edison, l'inventeur de la lampe à incandescence, est le premier à proposer un système en réseau, appréhendant production, distribution et consommation d'électricité comme un tout indissociable, dont il s'efforce de penser l'articulation[4]. Le principe en est simple. Il consiste à construire une station centrale à laquelle sont connectés des câbles de distribution alimentant simultanément plusieurs utilisateurs. Ces derniers ne sont plus contraints de posséder leur générateur ni d'être proches d'une source d'énergie. Ils peuvent en être éloignés de plusieurs centaines de mètres et faire appel à un fournisseur : soit un industriel qui possède sa propre capacité de production pour sa consommation, et qui écoule son surplus, soit un entrepreneur spécialisé dans la vente d'électricité. En dissociant le lieu de production de son utilisation, ce système permet à l'électricité d'entrevoir un développement plus important, la faisant sortir d'une logique quasi autarcique pour la faire entrer dans une logique de réseau.

L'apparition des premiers réseaux d'électricité (1880-1890)

Le succès rencontré par le « modèle Edison » lors de l'Exposition internationale d'électricité de Paris (1881), vitrine des innovations technologiques de l'époque, fait des émules. De nombreuses expériences se succèdent aux États-Unis, en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne, pour essayer de résoudre les nombreuses difficultés pratiques que soulève cette nouvelle conception[5]. Elles se focalisent surtout sur la question de la transmission à longue distance, point faible du nouveau modèle. Thomas Edison fait en effet le pari de distribuer l'électricité sous la forme d'un réseau dont les lignes doivent s'étendre le plus loin possible pour assurer l'équilibre technico-économique de l'opération. Les

---

4 Sur le « modèle Edison » : Hughes Thomas P., *op. cit.*, pp. 18-46 et Granovetter Mark, McGuire Patrick, Schwartz Michael, "Thomas Edison and the Social Construction of the Early Electricity Industry in America", in : Swedberg Richard (ed), *Explorations in Economic Sociology*, New York, Russell Sage Foundation, 1993, pp. 213-246.

5 Hughes Thomas P., *op. cit.*, pp. 18-174 ; Ramunni Girolamo, « La mise en place du système électrotechnique », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 308-376.

expériences menées par Marcel Deprez d'une part, Lucien Gaulard et John Dixon Gibbs d'autre part, permettent d'améliorer très nettement la capacité de transport. Pour la première fois, des distances importantes sont parcourues. En 1882, lors de l'Exposition de Munich, Marcel Deprez obtient des résultats intéressants (quoique mitigés) sur un réseau long de 57 km. Peu de temps après, un essai plus probant est mené au nord de Paris, sur un tronçon de 17 km, puis un autre sur 14 km aux environs de Grenoble. Ces expériences rendent crédible l'idée d'une transmission à longue distance. Mais ce sont surtout les travaux de Lucien Gaulard et de John Dixon Gibbs qui donnent une impulsion décisive à la constitution de plus vastes réseaux. Constatant les limites de la technologie du courant continu[6], jusque-là défendue par la plupart des électriciens, ceux-ci déposent une demande de brevet pour homologuer une installation révolutionnaire. Elle repose sur le courant alternatif, qui, malgré ses défauts[7], a un avantage considérable : sa capacité à acheminer l'électricité sur de longs parcours, sans pertes excessives, grâce à l'adjonction de transformateurs. Gaulard et Gibbs ouvrent ainsi la voie à la constitution de « plaques électriques » plus vastes. Ces inventions sont essentielles car elles permettent de passer de l'autoproduction au service en réseau, soumettant dès lors l'industrie électrique à un contrôle plus important de la puissance publique (qui se réduisait, jusque-là, à la surveillance des appareils de production). En effet, dans la mesure où ils sortent du cadre d'une installation purement privative, les électriciens doivent souvent emprunter la voirie communale ou départementale, ce qui les oblige à dialoguer avec les autorités locales et à respecter la législation en vigueur (*cf.* encadré).

---

6 Son gros inconvénient étant l'existence de pertes importantes sur le réseau, ce qui réduit l'intérêt d'un transport à distance.

7 À savoir, d'une part, la nécessité d'inventer des moteurs fonctionnant avec cette technique de transmission (ce qui sera fait dans les années 1890), d'autre part et surtout, les risques d'électrocution bien plus élevés que pour le courant continu (Hughes Thomas P., *op. cit.*, pp. 106-139).

8 Colli Jean-Claude, « Cent ans d'électricité dans les lois. Essai de chronologie commentée des principaux textes législatifs et réglementaires concernant l'électricité de 1880 à 1980 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, numéro spécial, Paris, juillet 1986, pp. 9-19 ; Beltran Alain, « Une législation peu favorable », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 379-383.

Permission de voirie, concession de service public.
Le régime juridique des premières installations d'électricité en France (1880-1906)

À partir du moment où elles utilisent le domaine public à des fins commerciales, les premières lignes d'électricité sont *de facto* sujettes à un droit de regard des communes (surtout), des départements et de l'État. Mais il reste assez limité jusqu'au vote de la loi du 15 juin 1906.

Si l'on excepte les règles s'appliquant aux unités de production, qui dépendent de la législation sur les installations classées (contrôle par l'État), deux principaux cas de figure coexistent : la permission de voirie et la concession de service public[8]. Ils valent pour les réseaux à la fois d'électricité (en pleine expansion) et de gaz (dont l'implantation est plus ancienne).

Les industriels peuvent tout d'abord demander à bénéficier du régime de la permission de voirie. C'est pendant longtemps le cas le plus fréquent. Celui-ci leur permet d'emprunter le domaine public sans être soumis à un contrôle sur les tarifs qu'ils pratiquent et sur les investissements qu'ils réalisent. Peu astreignant, il a pour inconvénient d'être provisoire (même si des garde-fous existent) et de ne pas pouvoir donner lieu à une déclaration d'utilité publique, disposition précieuse pour surmonter certains obstacles (comme, par exemple, faire passer des poteaux ou des conduites souterraines sur des parcelles privées en cas de refus de leur propriétaire). La permission de voirie entraîne le paiement d'une redevance à la commune, au titre de l'occupation de son domaine public. Peuvent s'y ajouter d'autres avantages financiers (taxes sur les recettes ou le chiffre d'affaires) ou en nature (tarifs préférentiels).

L'autre régime, un peu plus contraignant pour les compagnies privées, est la concession de service public[9]. Remontant au Moyen Âge, il connaît un franc succès tout au long du XIXe siècle, notamment parce qu'il permet à des collectivités locales aux finances limitées de pouvoir équiper leur territoire à moindre coût. La concession se diffuse largement après la Révolution et la création des municipalités (loi du 14 décembre 1789). Celles-ci ont en effet pour tâche « de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté[10] », ce qui implique la construction d'équipements de plus en plus nombreux.

---

9 Bezançon Xavier, *Les services publics en France. De la Révolution à la Première Guerre Mondiale*, tome 2, Paris, Presses de l'ENPC, 1997, pp. 14-15 et 67-173. Autre forme de délégation de service public, l'affermage, qui est en vigueur dans l'eau, semble ne pas avoir été utilisé dans l'énergie. Du moins aucun travail d'historien ne mentionne son existence.

10 Article 50 de la loi du 14 décembre 1789 (*ibid.*, p. 69).

Dans la mesure où elle entre dans cette catégorie de travaux (au même titre d'ailleurs que l'eau, le gaz ou les transports collectifs), l'énergie électrique peut bénéficier du régime de la concession. Le principe en est simple : en contrepartie d'un droit de regard des élus sur ses tarifs et sur ses investissements, le délégataire bénéficie d'un monopole territorial, accordé pour une durée assez longue (de 10 à 40 ans selon les cas). Comme pour la permission de voirie, il verse à la commune une redevance pour occupation du domaine public, souvent abondée par d'autres taxes. À l'expiration du traité, les biens qu'il a constitués reviennent à la municipalité. Pour l'électricité, la concession a pendant longtemps un champ d'application limité. En théorie, les communes ne peuvent y faire appel que pour leurs propres besoins : l'éclairage des rues et des bâtiments municipaux. Pour les autres consommateurs (particuliers, artisans, industriels, etc.), la permission de voirie est le plus souvent utilisée.

Dans les deux cas de figure (permission de voirie, concession de service public), la relation entre le consommateur final et le fournisseur d'énergie est régie par une police d'abonnement. Ce document doit être compatible avec les prescriptions établies par les communes.

En France, les premiers réseaux de distribution d'énergie électrique apparaissent au tournant des années 1880 et 1890, lorsque l'économie commence à peine à se remettre de la phase de marasme dans lequel elle était plongée depuis environ deux décennies[11]. Le pays entame alors la deuxième révolution industrielle, ce qui nourrit une demande croissante en électricité. Si de grandes sociétés tentent de conquérir certains centres urbains qu'elles jugent attractifs[12], la plupart des initiatives sont, au départ, le fait d'entrepreneurs privés assez isolés. L'exemple de Louis-Antoine Michel-Villaz, l'un des pionniers de l'électrification en France, l'illustre bien[13]. À la tête d'une entreprise locale de battage de céréales, celui-ci décide de se lancer dans la fourniture d'énergie électrique pour diversifier son activité, qui reste très saisonnière. Après quelques essais plus ou moins fructueux, il obtient de desservir la petite ville de Beaurepaire,

11 Caron François, *Histoire économique de la France. XIXe-XXe siècle*, Paris, Belin, 1995, pp. 29-31 et 115-125. Le constat vaut surtout pour l'industrie.

12 Par exemple, l'entreprise Edison se lance dans des projets d'éclairage à Grenoble (Panzarella Patricia, *La régie grenobloise de gaz et d'électricité de 1882 à 1945 : histoire d'une impossible indépendance*, TER maîtrise d'histoire contemporaine, Université de Grenoble III, 1986, pp. 20-21) et dans les Pyrénées-Orientales (Sarda Claire, *L'électrification des Pyrénées-Orientales. 1880-1946*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV-Sorbonne, 1984, pp. 39-40).

13 Michel-Villaz Jean-Pierre, *Lumières en Dauphiné. Les Michel-Villaz, père et fils, pionniers de l'éclairage électrique en France. 1883-1947*, Saint-Étienne, Dire l'entreprise, 2013, pp. 15-24.

dans l'Isère, avant de partir à la conquête de nouveaux territoires. Dans d'autres endroits, les projets émanent d'industriels ayant construit une microcentrale pour leurs propres besoins et qui souhaitent écouler le surplus de leur production en le vendant à une commune ou à quelques particuliers[14]. Le cas se présente fréquemment dans les campagnes, où scieurs, minotiers, métallurgistes considèrent la commercialisation de l'électricité comme une activité complémentaire. Dans son étude sur le département du Doubs, Catherine Vuillermot estime à environ 15 % le nombre de communes qui, dans les années 1890, sont électrifiées à la suite de ce genre d'initiatives[15]. Ce type de situation est moins vrai dans les villes, à quelques exceptions près, comme Bordeaux, où le premier réseau est créé par un imprimeur[16]. En général, le projet d'électrification y est porté par des sociétés qui entendent faire de la production et de la distribution d'énergie leur activité principale. Au Havre, à Montpellier ou à Rouen[17], ce sont des ingénieurs électriciens parisiens qui signent les premiers traités avec la ville. À Perpignan, l'initiative émane d'une notabilité locale, Edmond Bartissol. Ingénieur des travaux publics, grand entrepreneur et plusieurs fois député des Pyrénées-Orientales, il s'adjoint, dans un premier temps, le concours d'un associé, par ailleurs concessionnaire d'un réseau à Mende[18]. À Lille et à Rennes[19], l'électrification est, à ses débuts, plutôt le fait des compagnies gazières déjà en place, après une période d'atermoiement parfois longue. Il n'est pas rare de voir plusieurs sociétés cohabiter dans une commune,

---

14 Pour une analyse plus complète, nous renvoyons le lecteur aux nombreuses monographies qui ont été consacrées à l'électrification des villes, départements et régions (*cf.* bibliographie).

15 Vuillermot Catherine, *L'électrification dans le département du Doubs. 1894-1946*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Franche-Comté, 1985, p. 42.

16 Fernandez Alexandre, *Économie et politique de l'électricité à Bordeaux (1887-1956)*, Talence, Presses Universitaires de Bordeaux, 1998, pp. 20-21 et 31-32.

17 Bourienne Véronique, *Le développement de l'électricité au Havre et dans le Sud-Ouest de la Seine-Inférieure de 1863 à 1930*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Paris IV, 1984, pp. 47-61 ; Massé Bernard, *La compagnie d'électricité de Montpellier (1889-1937)*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université Paul Valéry Montpellier III, 1985, pp. 22-29 ; Pimont Isabelle, *L'électrification de Rouen et de sa région de 1887 à 1939*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université de Mont-Saint-Aignan, 1984, p. 35.

18 Sarda Claire, *op. cit.*, pp. 42-45.

19 Delottry Paul, *L'électrification de Lille de son origine à la fin des années vingt*, mémoire de maîtrise, Université de Lille III, 1986, pp. 17-24 ; Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu de lumière. Petites Histoires du Gaz de Ville et de l'Électricité à RENNES jusqu'à la première guerre mondiale*, Paris, Presses de l'imprimerie IJN, 1986.

avec des systèmes techniques très différents les uns des autres[20]. C'est le cas de beaucoup de grandes villes, qui offrent d'importants débouchés économiques. À Lyon, une douzaine de petites entreprises se disputent le marché en installant des « îlots électriques » à l'échelle d'une portion de quartier, pour desservir une clientèle essentiellement privée[21]. De la sorte, elles évitent de passer par le domaine public et donc de courir le risque de se perdre dans de longues négociations avec la Ville. À Paris, on compte également, jusqu'en 1888, plusieurs sociétés de ce type desservant des grands magasins, des théâtres et des lieux de distraction[22].

Les villes, des territoires privilégiés dans l'accès à la modernité électrique

Il est difficile de dresser un panorama général des formes d'expansion de l'énergie électrique durant cette période, tant les initiatives menées diffèrent d'une région à une autre, au gré des opportunités techniques, économiques et politiques. Dans son ouvrage datant de 1948, Lucien Babonneau accorde une place centrale aux villes et chefs-lieux de canton, ainsi qu'aux centres industriels[23]. Si les travaux sur l'Ain ou le Doubs[24] invitent à nuancer cette thèse, mettant en évidence l'électrification précoce de certains villages situés à proximité de sources d'énergie, il n'en demeure pas moins que les territoires urbains sont particulièrement prisés par les électriciens. Ils présentent en effet l'avantage d'être densément peuplés et d'offrir de nombreux débouchés. Comme le souligne François Caron, la France bénéficie, durant ces années, d'une période de reprise de la croissance économique[25]. Elle est soutenue par un marché intérieur dynamique porté en grande partie par les villes, qui ont connu une forte poussée démographique entre 1860 et 1880. Celles-ci

---

20 Ce qui donne lieu parfois à des batailles très âpres, notamment entre les partisans des courants continu et alternatif (Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 11-12).

21 Giraud Jean-Marie, *Gaz et électricité à Lyon (1820-1946). Des origines à la nationalisation*, thèse de doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon II, 1992, p. 327.

22 Beltran Alain, *La ville-lumière et la fée électricité. L'énergie électrique dans la région parisienne : service public et entreprises privées*, Paris, Éditions Rive droite, Institut d'Histoire de l'Industrie, 2002, pp. 79-89.

23 Babonneau Lucien, *Énergie électrique en France*, Privat Toulouse, Gauthier-Villars Paris, 1948, p. 13.

24 Réty Anne, *L'électrification du département de l'Ain, des origines à la nationalisation. 1884-1946*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Jean Moulin Lyon III, 1996 ; Vuillermot Catherine, *L'électrification dans le département du Doubs…*, *op. cit.*

25 Caron François, *Histoire économique de la France…*, *op. cit.*, p. 122.

se dotent de nombreuses infrastructures et commodités, symboles de confort et de modernité pour ses habitants[26]. Elles sont aux avant-postes du progrès dans les domaines de l'hygiène, du chauffage, de l'éclairage, de l'accès aux moyens de communication. Cette vitalité des zones urbaines explique, plus encore que l'industrialisation, l'augmentation de la consommation d'électricité (mais aussi de gaz) en France entre 1896 et 1913.

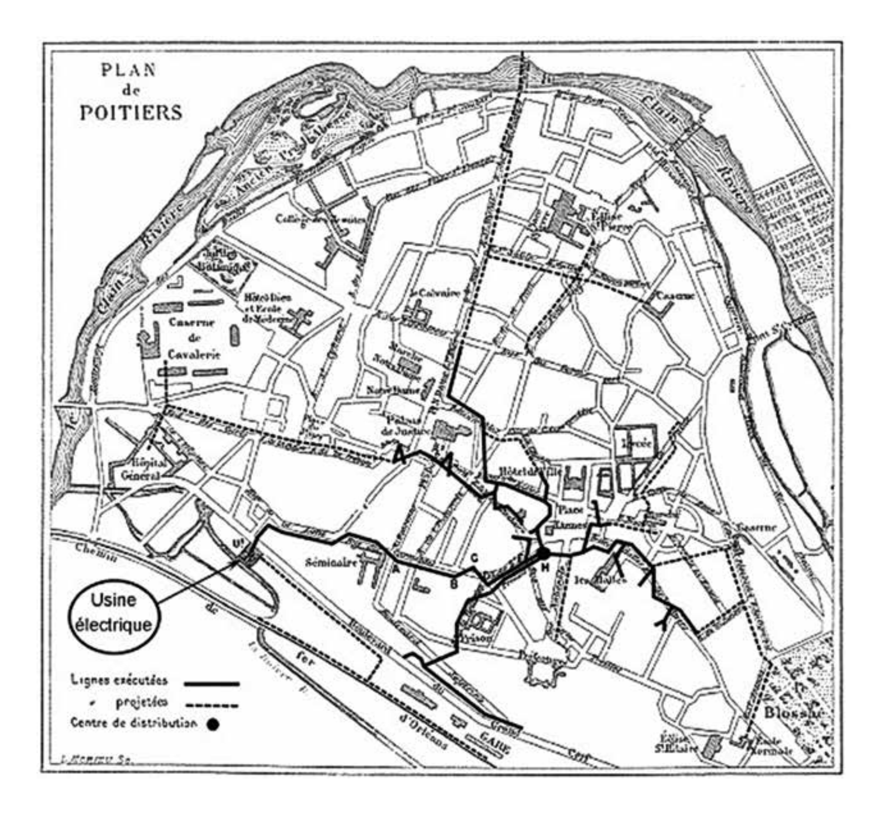
Les réseaux d'énergie participent à ce mouvement général. Les réverbères remplacent totalement les lampes à huile. Les tramways se développent dans la majorité des villes, jouant un rôle fondamental dans la diffusion de l'électricité[27]. Les bâtiments municipaux et les commerces s'illuminent. Dans ce contexte favorable, l'extension des réseaux électriques se fait alors suivant un schéma-type assez classique. À partir d'une station centrale (usine thermique ou hydraulique), souvent située dans la ville ou à proximité immédiate, se tisse un réseau de distribution qui s'étend d'abord sur quelques zones très attractives, essentiellement pour des besoins en matière d'éclairage. On voit un tel processus à l'œuvre à Poitiers, où les premières lignes empruntent quelques grands axes seulement, délaissant des quartiers entiers (*cf.* figure 1). Ensuite, au fur et à mesure des innovations technologiques (en particulier en matière de transport) et du développement du marché, le périmètre de desserte s'agrandit pour épouser l'ensemble du territoire communal voire au-delà. De nouveaux usages émergent, autour de la force motrice notamment.

---

26 Pinol Jean-Luc (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine. II. De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Seuil, 2003, pp. 191-203.

27 Beltran Alain, Carré Patrice A., *La fée et la servante. La société française face à l'électricité, XIXe-XXe siècle*, Paris, 1991, p. 83 ; Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *op. cit.*, p. 378.

Fig. 1. *Le premier réseau d'énergie électrique de Poitiers, construit en 1890*[28]



Les stations centrales n'apparaissent en France qu'en 1885[29]. Saint-Étienne (1885) et Tours (1886) sont parmi les toutes premières villes à en être dotées, bien avant Paris, à des fins surtout d'éclairage. Siège de l'Exposition internationale de 1881, qui a vanté les mérites de la « Fée électricité », la capitale se lance plus timidement dans l'aventure[30]. La première expérience de grande ampleur qui y est menée, avenue de l'Opéra (1878-1882), se solde par un échec relatif. Paris ne compte en 1887 que

[28] Carte tirée de Bernard Pierre (avec la participation d'André Sapin et de Michel Sapin), *L'arrivée de l'électricité à Poitiers et dans sa région (1888-1946). Les usines électriques du Grand Cerf et de Lessart*, Association Buxerolles, Histoire et Patrimoine, Gazette des Buis, hors série n° 1, 2015, p. 29. Le réseau est représenté par un trait noir.

[29] Caron François, « Les solutions techniques », *chap. cit.*, p. 396.

[30] Beltran Alain, *op. cit.*, pp. 33-89.

quelques « îlots électriques », avant que la municipalité ne se décide, l'année suivante, à rattraper le retard en adoptant un plan volontariste. À cette date, Lyon est déjà équipée d'une station centrale mais celle-ci n'alimente qu'une petite partie de la population[31]. À Bordeaux, le premier éclairage électrique est installé à la fin des années 1880[32]. Nantes compte en 1891 une usine fonctionnant au charbon, qui dessert une clientèle privée puis, à partir de 1892, un réseau d'éclairage public[33]. Rennes met quelques années de plus à se doter de cette nouvelle source d'énergie[34]. En 1894, la France compte 421 stations centrales, 531 en 1898, 1413 en 1907[35]. Beaucoup sont situées dans ou aux abords des villes et sont utilisées quasi exclusivement pour des besoins d'éclairage.

Des concurrents solidement implantés dans les communes : les compagnies gazières

Très rapidement, les industriels de l'électricité doivent affronter des concurrents de taille, bien implantés dans les villes : les compagnies gazières[36]. À Paris et à Lyon[37], les premières d'entre elles s'établissent dès la Restauration, en conquérant le marché de l'éclairage public et privé, en lieu et place des procédés utilisant l'huile. À Rennes, le gaz fait son apparition en 1838[38]. En l'espace de quelques dizaines d'années, il finit par occuper une position centrale, même si sa présence n'efface pas totalement les anciens usages, qui persistent jusqu'en 1900. En 1847, il représente déjà 30 % des dépenses d'éclairage dans cette ville. Elles se montent à 50 % sept ans plus tard. À Paris, en 1888, plus de 90 % des dépenses d'éclairage public lui sont consacrées[39]. Lorsque les premiers réseaux électriques apparaissent, le gaz bénéficie donc d'un ancrage local solide, qui lui confère un avantage

31 Giraud Jean-Marie, *op. cit.*, p. 321.

32 Fernandez Alexandre, *op. cit.*, pp. 20-24.

33 Sauban René, *Des ateliers de lumière. Histoire de la distribution du gaz et de l'électricité en Loire-Atlantique*, Université de Nantes, Université Inter-Âges, 1992, pp. 80-94.

34 Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu de lumière…*, *op. cit.*, pp. 177-267.

35 Caron François, « Les solutions techniques », *chap. cit.*, p. 398.

36 Pour une mise en perspective comparative à l'échelle européenne : Paquier Serge, Williot Jean-Pierre (dir.), *L'industrie du gaz en Europe aux XIX[e] et XX[e] siècles*, Bruxelles, Peter Lang, 2005.

37 Williot Jean-Pierre, *Naissance d'un service public. Le gaz à Paris*, Paris, Institut d'Histoire de l'Industrie et Éditions Rive Droite, 1999, pp. 81-126 ; Beltran Alain, *op. cit.*, p. 43 ; Giraud Jean-Marie, *op. cit.*, pp. 83-101.

38 Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu de lumière…*, *op. cit.*, p. 16.

39 Beltran Alain, *op. cit.*, p. 79.

concurrentiel indéniable. Déjà très structurées, les compagnies qui en assurent la production et la distribution disposent d'une force de frappe commerciale importante. Leurs installations, souvent en partie amorties, leur permettent de pratiquer des tarifs qui, bien qu'étant régulièrement contestés par les usagers et les élus, n'en demeurent pas moins attractifs par rapport à ceux qui sont proposés par les électriciens.

Des liens très étroits tissés avec les élus locaux

Mais surtout, les gaziers tirent leur puissance des liens contractuels qu'ils ont su tisser au fil des années avec les communes, via les contrats de concession qu'ils ont signés avec elles[40]. Initialement, respectant la législation en vigueur, ces traités ne concernent que les usages propres à la municipalité, à savoir l'éclairage des rues et de certains bâtiments communaux. Ils ne couvrent pas encore les autres clients : industriels, artisans ou simples particuliers désireux de s'équiper de becs à gaz. S'agissant de cette catégorie de consommateurs, le principe reste celui de la libre concurrence, conformément aux aspirations des administrations d'État, qui cherchent à éviter l'instauration de monopoles, dans ce secteur comme ailleurs[41]. Ce faisant, d'autres compagnies de gaz peuvent s'implanter pour alimenter ces clients, en demandant par exemple une permission de voirie. Toutefois, très fréquemment, la situation évolue de fait vers un monopole territorial en faveur de la compagnie qui dispose de la concession communale pour l'éclairage public. Eu égard à l'importance des actifs immobilisés (bâtiments de l'usine de production, gazomètres, canalisations en sous-sol, etc.), la garantie de débouchés stables (les usages municipaux) confère en effet à cette société un avantage compétitif certain pour la conquête d'une nouvelle clientèle privée. Cette tendance à la formation d'un quasi monopole territorial fait évoluer progressivement le régime de la concession de gaz, comme le montre l'exemple de Montluçon[42]. Au départ, la ville ne s'intéresse guère à l'approvisionnement des particuliers, qui est exclu des premiers cahiers des charges. Il s'agit avant tout de moderniser l'éclairage des lieux publics, l'entreprise privée étant libre de prospecter d'autres types de clientèle. L'engouement d'un plus grand nombre d'usagers pour le gaz, les plaintes récurrentes à l'égard des tarifs

---

40 Le recours à la délégation de service public est le cas le plus fréquent. La situation des régies sera abordée plus loin.

41 Caron François, « Dynamismes et freinages de la croissance industrielle », in Braudel Fernand, Labrousse Ernest, *Histoire économique et sociale de la France*, 4, premier volume (années 1880-1914), Paris, PUF, 1979, p. 249.

42 *Les artisans de la lumière*, éditions René Dessagne, 1989.

pratiqués par la compagnie contraignent la municipalité de Montluçon à sortir de son cadre d'intervention et à se pencher sur les attentes de sa population. Cette mobilisation se traduit par la rédaction d'une nouvelle convention en 1895, qui oblige la société concessionnaire à fournir du gaz aux particuliers lorsque ces derniers se trouvent sur le parcours d'une canalisation. Ce processus d'extension du périmètre de la concession se retrouve dans plusieurs villes et aboutit de fait à ce que les habitants soient inclus peu ou prou dans les clauses des traités.

L'existence et la généralisation de ces contrats de concession a des conséquences directes sur le développement des premiers réseaux électriques, et notamment sur l'attitude des communes à l'égard de la nouvelle énergie. Les relations entre municipalités et gaziers sont certes souvent âpres, comme le montre le cas rennais[43]. Les sujets de dispute sont nombreux : manque d'informations sur les changements de procédé technique (qui suscitent des plaintes de la part des riverains), vétusté du matériel (qui occasionne une baisse du service rendu), accusations sur la qualité de l'éclairage fourni, contrôle des services de la ville jugé trop tatillon, allumage trop tardif des becs d'éclairage, délais excessifs dans la réalisation des travaux, etc. Cependant, malgré ces désaccords, une certaine proximité existe bien souvent entre les compagnies gazières et les villes, qui peut parfois virer à la collusion. Les avantages financiers que les communes tirent de l'exploitation du gaz plaident en faveur du maintien des positions acquises. Tarifs préférentiels[44], taxes, redevances diverses : l'industrie gazière procure des économies ou des revenus non négligeables aux municipalités. En 1889, la capitale reçoit près de 21 millions de francs d'avantages de la compagnie parisienne d'éclairage et de chauffage par le gaz, qui a été créée en 1855[45]. Dans le cas de Lyon, l'attitude de la Ville, pour le moins ambiguë à l'égard de l'électricité, s'explique en partie par cette situation d'intéressement. Parfois saisis pour intervenir, les préfets ne veulent ou ne peuvent pas toujours mettre de l'ordre dans ces pratiques, qui

---

43 Voir les nombreux exemples cités par Jean-Baptiste Le Pezron (*Pour un peu de lumière…*, *op. cit.*).

44 Jean-Marie Giraud (*op. cit.*, pp. 411-438) suggère l'existence, dans les années 1890, d'une sorte de « contrat tacite » entre la municipalité lyonnaise et les dirigeants de la compagnie gazière : contre le maintien de tarifs assez élevés pour les usagers privés, la Ville obtient des avantages substantiels pour assurer à moindre coût l'éclairage de ses rues et de ses bâtiments. Voir aussi Varaschin Denis, *La société lyonnaise des forces motrices du Rhône (1892-1946). Du service public à la nationalisation*, thèse de doctorat d'histoire, Université Pierre-Mendès-France – Grenoble II, 1995, pp. 79-81.

45 Beltran Alain, *op. cit.*, p. 44.

permettent d'abonder des budgets municipaux par ailleurs très contraints durant cette période[46].

Une jurisprudence du Conseil d'État longtemps favorable au maintien des positions acquises

Se sentant menacées par l'arrivée de nouveaux concurrents, qui lorgnent avant tout sur l'éclairage public et privé, les compagnies gazières jouent de ces relations privilégiées pour tenter de conserver leurs parts de marché. Elles savent également brandir l'argument contractuel comme une arme de protection efficace[47]. Elles disposent, en la matière, d'un allié de poids : le Conseil d'État et la doctrine jurisprudentielle qu'il développe autour de la protection des intérêts privés, contre les velléités d'intervention publique, qu'elle soit locale ou étatique. Pour ce faire, les compagnies gazières utilisent un alinéa, dit « clause du meilleur éclairage », qui est inscrit dans la plupart des traités[48]. Cette disposition a été souvent insérée à la demande des édiles municipaux, qui souhaitaient ne pas être liés à un type de technologie pouvant s'avérer rapidement obsolète. Il s'agissait d'inciter le concessionnaire à faire bénéficier la commune des progrès techniques observés dans d'autres villes, en France et dans le monde. Acceptée au départ avec réticence, cette clause devient très rapidement une ressource juridique précieuse pour les concessionnaires gaziers. Beaucoup la font valoir pour freiner les premiers projets d'équipement en électricité, au motif qu'il n'appartient qu'à eux seuls de mettre en œuvre de nouveaux procédés. Cette stratégie défensive est redoutable et retarde considérablement la diffusion de l'électricité. Elle est cautionnée par la position du Conseil d'État, lequel, saisi de nombreux litiges, dont ceux de Saint-Étienne, Montluçon et Nevers, statue en faveur

---

46 Giraud Jean-Marie, *op. cit.*, pp. 411-438.

47 Pour une illustration dans quelques villes du Lot-et-Garonne : Pradeau Sébastien, *L'électrification et la modernisation du Lot-et-Garonne des origines au second conflit mondial*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Michel Montaigne-Bordeaux III, 1999, pp. 13-16. Voir aussi le cas de Nevers, très bien étudié par Élisabeth Barreau (*Le monopole du gaz et les débuts de l'électricité. La Ville de Nevers et l'imbroglio administratif et juridique*, mémoire de DEA, Université Paris IV-Sorbonne, 1999, pp. 115-117 ; *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, thèse de doctorat de sciences historiques et philologiques, Paris, École pratique des hautes études, 2004, pp. 16-45). Pour une analyse juridique, on peut se référer à l'ouvrage contemporain de Raymond Sée : *Les entreprises de distribution d'énergie électrique. Législation et jurisprudence*, thèse de doctorat, Paris, Arthur Rousseau, 1903, pp. 126-129.

48 Beltran Alain, « Les freins institutionnels », *chap. cit.*, p. 400.

des gaziers[49]. Dans le premier cas, la Ville est sanctionnée pour avoir établi un contrat avec la société Edison, en vue d'assurer l'éclairage public. Le juge estime qu'en l'espèce, il appartient à la compagnie gazière d'appliquer la disposition prévue au cahier des charges, qui oblige le concessionnaire en place à mettre en œuvre tout mode d'éclairage nouveau, dont l'électricité. À Montluçon, le motif de condamnation de la ville est quelque peu différent. Il traduit un souci de protection plus large des intérêts des compagnies gazières. Dans un arrêt du 26 décembre 1891, le Conseil d'État estime que la collectivité a fauté, dans la mesure où « il leur appartient [aux communes], pour assurer sur leur territoire le service de l'éclairage tant public que particulier, de s'interdire d'autoriser ou de favoriser, sur le domaine municipal, tout établissement pouvant faire concurrence à leur concessionnaire[50] ». En n'invoquant pas l'obligation d'adaptation au progrès technologique, ce jugement permet à de nombreuses sociétés gazières qui ne bénéficient pas de la « clause du meilleur éclairage » de faire valoir leurs droits auprès de leur autorité concédante. Il montre le rôle important joué par le Conseil d'État dans les questions d'énergie. Très influencée dans ses prises de position par les industriels gaziers, la plus haute juridiction administrative exerce un vrai contrôle sur les pratiques contractuelles des villes, dans un contexte où l'État n'intervient pas directement dans l'organisation et la gestion du secteur.

C'est donc dans ce climat d'incertitude, marqué par les réticences des communes et du Conseil d'État à remettre en cause les positions des gaziers, qu'évoluent les pionniers de l'industrie électrique, au tournant des XIX[e] et XX[e] siècles. Tout en accusant un retard important vis-à-vis d'autres pays occidentaux comme les États-Unis ou l'Allemagne, la nouvelle énergie progresse pourtant régulièrement. Henri Morsel souligne la difficulté à décrire la croissance du secteur électrique, en raison de l'absence de statistiques fiables et exhaustives. Il évalue toutefois à 9,5 % l'augmentation annuelle de la puissance d'origine thermique et hydraulique durant la dernière décennie du XIX[e] siècle[51]. Ce constat

---

49 *Ibid.*, p. 400-401. Voir aussi Barreau Élisabeth (*Le monopole du gaz et les débuts de l'électricité…*, *op. cit.*, pp. 115-117 ; *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*, pp. 16-45) et Berradj Alexandre, *L'électrification de Saint-Étienne, 1884-1912*, mémoire de master d'histoire, Université Jean Monnet, Saint-Étienne, 2013, pp. 14-16.

50 Extrait des considérants du procès cité par Alain Beltran (« Les freins institutionnels », *chap. cit.*, p. 401).

51 Morsel Henri, « L'électricité dans l'économie générale du pays », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, p. 506.

d'une progression constante invite à ne pas surestimer le poids que l'on pourrait être tenté d'attribuer aux contraintes juridiques. Si celles-ci jouent un rôle très important, elles ne s'exercent pas de manière univoque et interviennent plutôt comme un élément parmi d'autres dans le jeu d'acteurs local. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, qui viennent tempérer le comportement d'obstruction des gaziers et ouvrir la voie à une évolution en douceur : économiques (le degré d'implantation du gaz et la menace d'une concurrence de l'électricité, via l'autoconsommation notamment), institutionnels (la nature des rapports entretenus avec les villes, l'intervention des services déconcentrés de l'État) ou sociopolitiques (la pression de la population et du patronat local pour bénéficier plus rapidement de l'électricité). Une multiplicité de configurations territoriales résulte de ce faisceau de variables, dont il est difficile de rendre compte avec précision et exhaustivité. Les exemples de Lyon, de Rennes et de Marseille, qui sont bien documentés[52], montrent que les industriels de l'électricité peuvent réussir malgré tout à s'implanter progressivement. Mais c'est au prix d'un déploiement d'efforts considérable, qui dépend toujours de l'état des forces en présence (concessionnaires d'énergie, élus et administration communale, consommateurs, préfets, services de l'État, etc.). Ces obstacles poussent les compagnies d'électricité à rechercher un régime juridique et réglementaire plus stable, dont la loi du 15 juin 1906 sera l'un des piliers. Limitées par l'action des préfets, qui relaient la doctrine du Conseil d'État, elles voient alors dans le ministère des Travaux publics un allié important, à même de leur assurer un cadre d'intervention plus favorable[53].

---

52 Giraud Jean-Marie, *op. cit.* ; Varaschin Denis, *op. cit.* ; Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu de lumière…*, *op. cit.* ; Carvin Henri, *Le gaz et l'électricité à Marseille dans tous ses étages*, Marseille, Éditions AHR Marseille, 2007 ; Bouvier Yves, *Connexions électriques. Technologies, hommes et marchés dans les relations entre la Compagnie générale d'électricité et l'État. 1898-1992*, Bruxelles, Peter Lang, 2014.

53 Des rapports étroits s'établissent entre cette administration et la Chambre syndicale de l'électricité, qui regroupe une partie des industriels (Pétrequin Luc, *L'organisation professionnelle des industries électriques (1879-1896)*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV, 1984, pp. 78-79). Le ministère du Commerce et de l'Industrie est également un interlocuteur régulier. S'agissant des échanges autour de l'activité de production-distribution : *ibid.*, pp. 126-129. Il faudrait ajouter enfin que beaucoup de sociétés gazières finissent par s'attaquer au nouveau marché de l'électricité et qu'elles peuvent donc être des appuis pour changer la législation en vigueur.

La commune, berceau d'un service public émergent

Dans ce contexte, la commune s'impose rapidement comme l'interlocuteur privilégié des industriels de l'électricité, celui qui dialogue au quotidien avec eux pour s'enquérir de leurs projets, leur faire remonter des doléances, leur formuler des souhaits, leur demander de justifier leur activité. Ce rôle, qui s'esquisse par mimétisme avec le secteur du gaz, se déploie dans un cadre institutionnel favorable aux collectivités locales. L'État reste en effet peu présent dans l'organisation du secteur et les grandes lois de décentralisation de la Troisième République libèrent les initiatives municipales en allégeant quelque peu la tutelle préfectorale. Toutefois, cette capacité d'action reste encore limitée, les communes ne disposant pas des outils juridiques et réglementaires suffisants pour jouer un rôle pleinement moteur.

Un cadre institutionnel favorable : l'« âge d'or » des communes

Au moment où se développent les premiers systèmes de production-distribution d'électricité, les communes, en particulier les villes, connaissent ce qui a pu paraître à certains comme un « âge d'or », caractérisé par la conquête d'une certaine autonomie et d'une aptitude à innover dans la gestion des affaires publiques[54]. Dès 1860, sous le Second Empire déclinant, s'ouvre une période de desserrement du contrôle étatique qui profite à l'ensemble des collectivités locales[55]. L'assouplissement, même relatif, du régime confère des pouvoirs étendus aux conseils généraux, qui se voient reconnaître une plus grande latitude d'action dans la conduite des affaires d'intérêt local (voirie, emprunts notamment). L'avènement de la Troisième République poursuit et approfondit cette politique de décentralisation[56]. En germe durant les dernières années du Second Empire, la loi du 10 août

---

54 George Jocelyne, *Histoire des maires, 1789-1939*, Éd. Christian de Bartillat, 1990, pp. 205-236 ; Politix, « Le temps des mairies », vol. 14, n° 53, 2001 ; Dumons Bruno, Pollet Gilles (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIXe-XXe siècles)*, Paris, L'Harmattan, 2003.

55 Hazareesingh Sudhir, Wright Vincent, « Le Second Empire », in : Fougère Louis, Machelon Jean-Pierre, Monnier François, *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002, pp. 263-349.

56 Machelon Jean-Pierre, « La Troisième République (jusqu'à la Grande Guerre) », in : Fougère Louis, Machelon Jean-Pierre, Monnier François, *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002, pp. 351-441.

1871 érige le conseil général au rang de collectivité locale[57]. Son président est élu et dispose, avec l'assemblée départementale, de droits renforcés. D'autres réformes suivent, plus ciblées sur les communes. En 1882, une loi autorise l'élection des maires au suffrage universel (masculin), à l'exception notable de la ville de Paris. La grande charte municipale de 1884 complète cette disposition, en concédant des pouvoirs supplémentaires aux communes[58]. Cette phase d'extension des prérogatives locales, qui court jusqu'au début des années 1920[59], doit se comprendre comme le fruit d'une stratégie délibérée de la part des Républicains qui sont à la tête de l'État : s'appuyer sur de nouvelles classes sociales et sur les maires pour ancrer un régime qui reste encore contesté et fragile[60]. Mais ce soutien a des contreparties. En échange de compétences élargies, les édiles municipaux sont censés épouser un rôle de bons administrateurs et non d'hommes politiques, afin de ne pas contester l'autorité de l'État[61]. Pour ce faire, les communes sont maintenues dans une situation de dépendance financière et leurs budgets sont soumis à l'autorisation préalable du préfet[62]. La tutelle administrative est également confortée et s'exerce notamment à travers le Conseil d'État[63]. Pour le législateur, les pouvoirs locaux ne sauraient ainsi contrevenir aux grandes lignes directrices esquissées par les services centraux de l'État, dans le cadre des politiques publiques qu'ils entendent mener.

Malgré ces nombreux verrous, les élus savent cependant sortir du rôle de relais dans lesquels on souhaite les cantonner pour faire montre d'une certaine autonomie dans la conduite des affaires publiques. Beaucoup de communes deviennent de véritables « laboratoires » de l'action publique[64],

---

57 Deyon Pierre, *L'État face au pouvoir local*, Paris, Éditions locales de France, 1996, p. 175.

58 George Jocelyne, *op. cit.*, pp. 200-202 ; Machelon Jean-Pierre, *chap. cit.*, pp. 387-393.

59 Pinol Jean-Luc (dir.), *op. cit.*, pp. 171 et 176.

60 Mayeur Jean-Marie, *Les débuts de la IIIe République. 1871-1898*, Paris, Seuil, 1973, pp. 50-52 ; Bigot Grégoire, Le Yoncourt Tiphaine, *L'administration française. Politique, droit et société, Tome 2 (1870-1944)*, Paris, LexisNexis, 2014, pp. 77 et 123-124.

61 Burdeau François, *Histoire de l'administration française. Du 18e au 20e siècle*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 199 ; George Jocelyne, *op. cit.*, p. 201 ; Machelon Jean-Pierre, *chap. cit.*, pp. 390-392 ; Bigot Grégoire, Le Yoncourt Tiphaine, *op. cit.*, pp. 77-120.

62 Deyon Pierre, *op. cit.*, p. 179.

63 Machelon Jean-Pierre, *chap. cit.*, pp. 407-421.

64 Topalov Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions EHESS, 1999.

en développant des politiques innovantes en matière d'urbanisme[65], d'action sociale[66], d'assainissement[67], d'hygiène[68], initiatives dans lesquelles certains ont pu voir une forme de préfiguration de l'État-Providence[69]. Pour les mener à bien, elles peuvent compter sur un personnel politique en profond renouvellement, du fait de l'accession au pouvoir de nouvelles couches sociales[70]. Sous leur impulsion, elles étoffent leurs administrations[71], mobilisent et construisent de nouveaux savoirs de gouvernement, grâce à des réseaux professionnels et édilitaires élargis[72].

Disposant d'une plus grande capacité d'action, habituées à gérer de nombreux services publics (eau, assainissement, transports collectifs), les communes apparaissent alors comme des interlocutrices « naturelles » pour les compagnies d'électricité, comme elles l'ont été, quelques décennies auparavant,

---

65 Gaudin Jean-Pierre, *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989 ; Claude Viviane, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX*[ème] *siècle,* Marseille, Éditions Parenthèses, 2006.

66 Bec Colette, *Assistance et République*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1994 ; Pollet Gilles, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX°-XX° siècles), *Lien social et politiques – RIAC*, n° 33, printemps 1995, pp. 115-131 ; Renard Didier, « Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940) », *Lien social et politiques – RIAC*, n° 33, printemps 1995, pp. 13-26 ; Dumons Bruno, Pollet Gilles, « Élites administratives et expertise municipale. Les directeurs du Bureau d'Hygiène de Lyon sous la Troisième République », in : Kaluszynski Martine, Wahnich Sophie (dir.), *L'État contre la politique. Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 37-54 ; Marec Yannick, *Bienfaisance communale et protection sociale à Rouen (1796-1927). Expériences locales et liaisons nationales*, Paris, La Documentation française et Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale, 2002.

67 Frioux Stéphane, *Les réseaux de la modernité. Amélioration de l'environnement et diffusion de l'innovation dans la France urbaine (fin XIX° siècle – années 1950)*, thèse de doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon 2, 2009.

68 Murard Lion, Zylberman Patrick, « Experts et notables. Les bureaux municipaux d'hygiène en France (1879-1914) », *Genèses*, 10, 1993, pp. 53-73 ; Murard Lion, Zylberman Patrick, *L'hygiène dans la République. La santé publique ou l'utopie contrariée, 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996 ; Paquy Lucie, *Santé publique et pouvoirs locaux. Le département de l'Isère et la loi du 15 février 1902*, thèse de doctorat d'histoire, Université Lyon II, 2001 ; Frioux Stéphane, *op. cit.*

69 Dumons Bruno, Pollet Gilles, *chap. cit.*

70 Mayeur Jean-Marie, *op. cit.*, pp. 50-52 ; Deyon Pierre, *op. cit.*, p. 182.

71 Dumons Bruno, Pollet Gilles (dir.), *op. cit.*, ; Bellanger Emmanuel, *Administrer la « banlieue municipale » : activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950*, thèse de doctorat d'histoire contemporaine, Université Paris 8, 2004.

72 Payre Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007.

pour les sociétés gazières. Les problèmes soulevés par le développement des premiers réseaux les concernent à divers titres. Responsables de l'éclairage public et d'un patrimoine immobilier qui ne cesse d'augmenter avec la construction d'écoles, d'hôtels de villes ou de dispensaires, elles ont des besoins croissants en énergie pour leurs usages propres. Gestionnaires de leur domaine public, elles doivent se pencher sur les problèmes liés à l'utilisation de la voirie, que ne manque pas de poser la construction des lignes et autres équipements électriques (comme les sous-stations). Enfin, en tant que relais vis-à-vis de leurs administrés, elles ne peuvent ignorer les plaintes des riverains, les demandes de raccordement, les doléances diverses qui leur sont formulées, et qui viennent très souvent s'échouer dans les bureaux des mairies.

Aussi, lorsque se déploient les premiers réseaux électriques, l'espace communal devient un lieu important d'interactions et de mobilisations locales, bien décrit par les travaux des historiens. Dans des grandes villes (Montpellier, Nantes, Bordeaux[73]) ou de plus petites communes, des associations d'habitants se créent, des pétitions circulent pour faire pression sur les élus et obtenir qu'ils accélèrent le rythme des investissements. Elles se font l'écho de revendications de citoyens qui demandent à ce que les réseaux d'éclairage ne se limitent pas aux zones les plus centrales (rues commerçantes et touristiques), aux bâtiments les plus prestigieux (hôtel de ville, théâtre, etc.) ou aux espaces industriels, mais desservent aussi leur quartier, fût-il périphérique. On accuse alors volontiers les services municipaux d'immobilisme ou d'être de connivence avec les compagnies gazières, qui souhaitent conserver leurs positions acquises. On suspecte les élus de faire preuve de clientélisme en favorisant une partie de la population. Les pratiques tarifaires des sociétés d'électricité font elles aussi l'objet de nombreuses récriminations, qui prennent souvent appui sur des associations d'usagers. Créées pour la plupart dès l'apparition des premiers réseaux gaziers, celles-ci jouissent d'un ancrage local parfois important et constituent des partenaires que les industriels de l'énergie et les élus ne peuvent négliger. Pétitions, témoignages dans la presse, procès, boycotts de la consommation, tous les moyens sont bons pour essayer d'obtenir des baisses de tarifs que la ville ne peut ou ne veut obtenir, notamment lorsque le régime en vigueur est celui de la permission de voirie. De 1891 à 1894, à Lyon, Marseille, Montpellier, Rennes, Toulon, des « grèves du gaz » sont lancées pour forcer les compagnies à répondre aux demandes des consommateurs[74]. Les services

73 Massé Bernard, *op. cit.*, pp. 256-257 ; Sauban René, *op. cit.*, pp. 78-80 ; Fernandez Alexandre, *op. cit.*, pp. 41-46.

74 Le Pezron, *Pour un peu de lumière…*, *op. cit.*, pp. 89-93 ; Giraud Jean-Marie, *op. cit.*, pp. 330-336 ; Carvin Henri, *op. cit.*, p. 17.

municipaux les considèrent souvent avec méfiance, dans la mesure où elles s'attaquent parfois aux pratiques (supposées) collusives existant entre concédants et concessionnaires. En 1892, une partie de ces mouvements donne naissance à la Fédération nationale des consommateurs de gaz et d'électricité[75] (FNCGE). Rassemblant des élus (maires, adjoints, conseillers municipaux), des unions de commerçants, des particuliers, celle-ci entend organiser un front uni contre les agissements des concessionnaires d'énergie. Dans le bulletin bimensuel qu'elle publie, la Fédération en appelle, durant l'été 1893, à faire de la question des tarifs et des pratiques commerciales des gaziers et des électriciens un enjeu pour la période électorale qui approche[76]. Son action donne également lieu à la création d'un groupe d'études à la Chambre des députés[77].

Ces mouvements sont autant de forces avec lesquelles édiles municipaux et industriels de l'électricité doivent composer. Les protestataires savent en effet s'inviter dans les débats électoraux, comme le montre l'appel à la mobilisation lancé par la FNCGE en 1893 ou l'exemple de Tarbes[78]. Ils lancent des campagnes de presse parfois virulentes, au cours desquelles les élus de la majorité et de l'opposition peuvent polémiquer, par journal interposé[79]. Ces différentes formes de contestations montrent bien la vigueur et l'intensité des échanges et des débats auxquels donne lieu l'électricité au niveau local. Elle montre aussi qu'en l'absence d'une intervention de l'État, la commune constitue alors l'horizon et l'espace de régulation d'une activité qui n'a certes pas encore acquis le statut de service public, mais qui occupe néanmoins une place importante dans les préoccupations des citoyens.

La délégation de service public, un moyen de stabiliser le secteur électrique

Dans ce climat de bouillonnement local, qu'un siècle de centralisation a pu faire oublier, l'intervention des communes s'impose d'autant plus facilement que, contrairement au téléphone, pour lequel il entend jouer

---

75 Le Pezron, *Pour un peu de lumière…*, *op. cit.*, p. 133.

76 *Bull. FNCGE*, n° 15, 15 août 1893, pp. 170-173 (« Rapport de M. Pierson »).

77 Le Pezron, *Pour un peu de lumière…*, *op. cit.*, p. 133.

78 Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire. L'électrification du grand Sud-Ouest de la fin du XIXème siècle à 1946*, Bordeaux, Fédération Historique du Sud-Ouest, 1997, p. 47.

79 Massé Bernard, *op. cit.*, p. 121 ; Desbrosses F., *L'électrification de Libourne et son arrondissement. 1890-1940*, T.E.R., Université de Bordeaux III, 1987, pp. 90-92.

un rôle actif[80], l'État reste somme toute effacé dans l'organisation et la gestion du secteur électrique. L'administration des Travaux publics, qui a en charge le contrôle des distributions d'énergie, est encore dans une posture de laisser-faire, qui consiste à se reposer sur les concessionnaires privés. Elle veille cependant à ce que les nouvelles installations ne contreviennent pas aux règles de sécurité (via les services déconcentrés des Ponts et chaussées[81]) et supervise les actes administratifs des communes (en relation avec les préfets). Le décret du 15 mai 1888, premier texte légal qui encadre les pratiques du secteur électrique, montre bien que l'attention est essentiellement orientée vers les questions de sécurité. Dans la mesure où, comme le souligne le législateur, « l'éclairage électrique et le transport électrique emploient […] des courants dont l'énergie est comparable à celle de la foudre[82] », le ministère des Travaux publics estime avant tout nécessaire de protéger les citoyens contre les risques d'explosion et d'électrocution encourus. Cette crainte, parfois alimentée par les compagnies gazières, contraint assez fortement les industriels de l'électricité. Ceux qui souhaitent installer un réseau d'une tension supérieure à 500 volts en courant continu (60 volts en alternatif) doivent soumettre préalablement leur projet au préfet. Face aux protestations de la profession, qui invoque la plus grande liberté accordée à l'étranger (aux États-Unis notamment), les pouvoirs publics suppriment ensuite cette déclaration préalable (loi du 25 juin 1895). Cette posture globalement attentiste fait écho au rôle limité que jouent les administrations d'État dans l'économie, lesquelles sont surtout portées vers la réglementation[83]. Le principal enjeu pour les élites politiques est de positionner l'État comme le garant des grands équilibres de la société, afin d'assurer une certaine prospérité aux paysans, aux petites entreprises et aux ouvriers[84].

---

80 Le téléphone est nationalisé en 1889, après quelques années d'atermoiement et de débats. Ceci étant, les historiens ont bien montré que l'État pèche pendant longtemps par son inaction et qu'il reste très dépendant des collectivités locales, qui financent en grande partie les réseaux, via le système des avances remboursables (Bertho Catherine, *Télégraphes et Téléphones : de Valmy au microprocesseur*, Paris, Le Livre de Poche, 1981, pp. 206-214 ; Bertho Catherine (dir.), *Histoire des télécommunications en France*, Toulouse, Éd. Érès, 1984, pp. 61-68). Nous y reviendrons dans le chapitre 2.

81 Sur une mise en perspective historique de l'implication de cette administration sur les questions d'énergie au niveau local : Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*, pp. 69-73.

82 JO du 16 juin 1888, cité par Alain Beltran (« Une législation peu favorable », *chap. cit.*, p. 379).

83 Woronoff Denis, *Histoire de l'industrie en France du XVIe siècle à nos jours,* Paris, Seuil, 1994, pp. 365-367.

84 *Ibid.*, p. 365. Voir aussi Burdeau François, *op. cit.*, pp. 110-111.

Les quelques interventions qu'il est autorisé à faire répondent plutôt à un souci de pallier des défaillances d'entreprises (rachat de certains réseaux de chemins de fer déficitaires) et de stimuler des secteurs qui ne peuvent se développer par les seules dynamiques de marché[85].

De ce fait, un espace de régulation territoriale est ouvert aux élus locaux. Mais il reste étroit, la formalisation des compétences municipales tardant à se dessiner. Pendant longtemps, les communes ne disposent en effet d'aucune prérogative explicite en matière de distribution publique d'électricité, qui en ferait les autorités organisatrices d'un service collectif destiné à l'ensemble de leurs administrés. La loi de décentralisation de 1884, qui est contemporaine des tout premiers réseaux d'électricité, ne cite à aucun moment cette nouvelle énergie quand elle fait référence aux activités que la commune peut être amenée à concéder. Son article 133 (alinéa 10) se termine toutefois par une mention assez floue (« et autres concessions autorisées pour les services communaux »), qui semble admettre le recours potentiel à la délégation de service public[86]. De même, le principe d'omnicompétence, qui permet de se saisir de tout type d'activité relevant des « affaires » de la commune, ouvre des pistes nouvelles[87]. Mais ces possibilités d'interventions sont limitées par un cadre général qui reste encore celui de la concurrence et non du monopole territorial. L'usage de la concession ou de l'affermage demeure circonscrit aux besoins propres de la commune (éclairage des rues et des bâtiments publics), notamment dans le cadre des pouvoirs de police qui sont conférés au maire en termes de sûreté et de salubrité publique (article 97 de la loi de 1884). Pour les autres consommateurs (éclairage privé, force motrice), le principe de libre-concurrence prévaut toujours, ce qui limite la capacité à réguler l'intervention des différents acteurs.

Cette absence de cadre juridique contraignant n'est pas toujours perçue de manière favorable par les industriels de l'électricité, qui déplorent une grande instabilité économique et juridique dans l'exercice de leur activité[88]. Deux entraves majeures sont mises en avant. L'une est relative aux limites posées par le droit dans l'utilisation du domaine public et privé, l'autre à la volonté des pouvoirs publics d'empêcher toute forme de

---

85 Woronoff, *op. cit.*, pp. 365-366.

86 Varaschin Denis, *op. cit.*, p. 277.

87 Bezançon Xavier, *op. cit.*, pp. 75-76.

88 Dans sa thèse de droit, Raymond Sée (*op. cit.*, pp. 11-28), ingénieur de l'École polytechnique, montre bien comment les sociétés de distribution ont fait évoluer la permission de voirie vers un régime de concession de travaux publics, estimant la première trop peu protectrice.

constitution d'un monopole territorial. À l'issue de la loi du 25 juin 1895, qui lève en partie certains obstacles introduits par la première législation de 1888, trois régimes sont désormais en vigueur : la liberté d'installation, l'autorisation (cas les plus rares) et la permission de voirie[89]. Bien que constituant une avancée appréciée, le nouveau texte n'est pourtant pas de nature à répondre totalement aux préoccupations des électriciens. Il place en effet ces derniers dans une situation assez inconfortable car ils ne peuvent pas bénéficier d'une déclaration d'utilité publique pour installer leurs réseaux, ce qui implique bien souvent des tractations assez longues et difficiles avec certains propriétaires. En outre, y compris dans le cas des permissions de voirie, aucune garantie ne leur est donnée quant à la pérennité d'une occupation du domaine public, la municipalité pouvant la remettre en question, en la motivant toutefois[90].

L'autre contrainte forte pesant sur les distributeurs concerne leur activité commerciale. Quand aucune convention de concession n'est signée avec la commune, les sociétés d'électricité, qui dépendent alors du seul régime de l'occupation du domaine public, peuvent être soumises à une concurrence totale, la permission de voirie n'étant assortie d'aucune restriction à l'arrivée d'autres entreprises. Lorsque les municipalités contractualisent avec des compagnies privées – si les gaziers leur en laissent la possibilité –, les traités ne prévoient qu'une protection limitée. Ainsi, quand Paris décide en 1888 de découper son territoire en six secteurs et d'accorder des concessions sur cinq d'entre eux, c'est à une condition expresse : aucun des délégataires retenus ne bénéficie d'un monopole ni d'un privilège quelconque[91]. La même année, quand la ville de Montpellier conclut une convention avec la société Popp, le monopole auquel celle-ci peut prétendre (pour une durée initiale de 20 ans) ne porte que sur le seul éclairage public et privé – certes alors dominant – et ce dans un rayon de 1000 mètres autour du théâtre[92]. Au-delà, il ne peut être fait opposition à l'installation d'un concurrent. Contrairement à d'autres infrastructures ou équipements urbains, la concession avec monopole exclusif ne constitue donc en aucun cas le modèle envisagé durant ces premières années.

---

89 Elles cohabitent avec le régime de la délégation de service public, qui n'entre pas dans le champ d'application du droit de l'occupation du domaine public mais dans celui de la réalisation de travaux publics pour le compte de la commune. Voir l'encadré en début de chapitre et Beltran Alain, « Une législation peu favorable », *chap. cit.*, p. 380.

90 Il faut en effet relativiser cette situation d'« insécurité juridique », la commune devant justifier le retrait d'une permission de voirie, ce qui fait souvent l'objet de contentieux (Beltran Alain, « Les freins institutionnels », *chap. cit.*, p. 402).

91 Beltran Alain, *op. cit.*, p. 106.

92 Massé Bernard, *op. cit.*, pp. 32-36.

Ces contraintes, tant sur l'occupation du domaine public que sur l'activité commerciale, pèsent sur la rentabilité des sociétés d'électricité, qui doivent gérer un secteur très capitalistique dans lequel les coûts fixes liés aux actifs (installation de réseaux, usines de production, etc.) sont très importants comparativement aux coûts variables (matière première pour produire de l'énergie, main-d'œuvre, etc.). Si de nombreuses entreprises trouvent un avantage à conserver un *statu quo*, d'autres ne sont pas défavorables à une évolution des régimes existants[93]. Pour tenter de lever ces difficultés, certains acteurs se mobilisent et obtiennent une évolution importante du cadre juridique : le vote de la loi du 15 juin 1906, qui érige les communes en autorités concédantes de la distribution publique d'énergie électrique.

Un service public local sous contrôle : l'État, allié des industriels de l'électricité

C'est donc alors que règne une certaine incertitude que se développent les premiers réseaux d'électricité. Suscitée à la fois par certains industriels et par le ministère des Travaux publics, une volonté de réformer le cadre juridique existant émerge dans les années 1890. Après quelques valses hésitations, elle aboutit au vote d'une disposition fondamentale : la loi du 15 juin 1906, qui généralise le recours à la concession. Il est d'usage de voir dans l'adoption de ce texte une sorte de consécration du rôle des communes, auxquelles est attribuée une compétence claire en matière de gestion des réseaux d'énergie électrique. Cependant, comme nous allons le voir, la conquête de ce nouveau statut ne doit pas occulter le fait qu'il s'agit également de mettre de l'ordre dans la régulation du secteur et dans la conduite des affaires municipales. Pour beaucoup de sociétés électriques, l'enjeu est de stabiliser un cadre institutionnel jugé trop précaire, qui ne leur permet pas de résister aux compagnies gazières, leurs concurrentes les plus résolues. Pour les administrations d'État, l'objectif est de mettre un frein aux velléités d'autonomie des communes, qui disposent, grâce aux redevances qu'elles perçoivent, d'une source de revenus parfois importante, génératrice de surcoûts pour les usagers.

---

93 Il ne nous a pas été possible, faute de documents, de saisir l'influence exacte des industriels de l'électricité sur les réformes législatives des années 1890-1900. On peut noter toutefois que la profession semble ne pas être unanime, certaines sociétés se contentant du cadre juridique existant, notamment des permissions de voirie. Sur le cas du Lot-et-Garonne et la persistance de ce régime malgré la volonté d'uniformisation de l'État : Pradeau Sébastien, *op. cit.*, pp. 17-21.

Sécuriser les industriels, contenir les communes : le vote de la loi du 15 juin 1906

Bien qu'ils parviennent à grignoter des parts de marché aux gaziers et à conquérir de nouveaux territoires, les électriciens n'ont de cesse de faire évoluer un cadre juridique qui reste toujours aussi contraignant pour eux. Regroupés au sein de la Chambre syndicale de l'électricité et, à partir de 1896, du Syndicat professionnel des usines d'électricité[94], certains d'entre eux poussent l'État à aller au-delà des dispositions prévues par la loi du 25 juin 1895. Ils plaident pour l'instauration d'un régime de concession avec déclaration d'utilité publique[95], dont ils estiment qu'il facilitera grandement leur activité. Cette doléance n'est pas partagée par l'ensemble de la profession, beaucoup de petits entrepreneurs, pionniers des débuts de l'électrification, s'opposant à une plus forte intervention des pouvoirs publics. Elle est plutôt portée par les groupes industriels qui émergent durant ces premières décennies, lesquels cherchent à stabiliser leur activité[96].

La commune, autorité concédante de la distribution publique d'électricité

Il faut attendre une dizaine d'années et l'adoption d'une loi fondamentale, le 15 juin 1906, pour que cette revendication soit entendue. Auparavant, les blocages persistent, tant du côté des compagnies gazières que des élus. Une première tentative de rénovation du cadre réglementaire voit le jour en 1898[97]. Elle prévoit de généraliser le régime de la concession communale mais sans octroyer de monopole à l'entreprise bénéficiaire, sauf cas particulier. Le principe organisateur reste toujours la concurrence, dont on pense qu'elle fera baisser les prix et évitera que ne se créent des positions dominantes, comme dans le gaz. Malgré plusieurs soutiens, ce projet n'aboutit pas, du fait de résistances nombreuses au Parlement.

---

94 Sur ces différentes recompositions et scissions : Pétrequin Luc, *op. cit.* Cet auteur évoque l'année 1893 comme un tournant, les industriels de l'électricité se transformant en un véritable groupe de pression, qui multiplie les actions vers l'État et certaines collectivités locales (pp. 46 et 78-80). Les questions relatives à la distribution d'énergie électrique y occupent une place importante (pp. 126-132).

95 Morsel Henri, « La politique professionnelle : de la liberté d'entreprendre à l'intervention de l'État », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 780-781.

96 *Ibid.*

97 Beltran Alain, « Une législation peu favorable », *chap. cit.*, pp. 381-382.

Entre 1898 et 1906, la situation évolue vers un rapport de force plus favorable aux électriciens. La « Fée électricité » continue à pénétrer la société française et de symboliser l'accès au progrès, à une période où les innovations technologiques font florès[98]. À partir de 1902, la jurisprudence du Conseil d'État marque un certain nombre d'inflexions en faveur de la nouvelle énergie[99]. Enfin et surtout, bon nombre de contrats de concession gazière arrivent à expiration, ce qui change la donne institutionnelle.

Portée par ces évolutions, la loi du 15 juin 1906 met un terme à cette période d'indécision en offrant un cadre stabilisé aux compagnies électriques[100]. Elle affirme le rôle fondamental des communes dans l'organisation et dans la gestion du système électrique français. Tout en maintenant les anciennes permissions de voirie, elle crée un régime de concession de distribution publique qui couvre désormais l'ensemble des consommateurs. Celui-ci peut être simple ou assorti d'une déclaration d'utilité publique prononcée par décret du Conseil d'État, ce qui lève en grande partie les contraintes qui pèsent sur les sociétés[101]. Dans les deux cas, la concession n'a qu'une portée limitée, le législateur ne souhaitant pas, comme lors du projet précédent (1898), placer le délégataire en situation de monopole. Celui-ci peut, certes, bénéficier de certains privilèges exclusifs, par exemple le droit d'emprunter les voies communales. Il ne peut toutefois faire obstacle à ce que soit accordées d'autres concessions ou permissions de voirie (art. 8 de la loi). En outre, le contrat ne peut porter que sur l'éclairage public ou privé, les autres usages (comme la force motrice) étant exclus du cahier des charges. Ce faisant, le législateur s'inscrit toujours dans le paradigme de la libre concurrence qui prévaut depuis les années 1880, un territoire pouvant être desservi par plusieurs compagnies d'électricité.

Pour les communes, ce nouveau régime juridique ouvre des espaces de négociation plus importants que dans le cadre de la permission de voirie. En échange des droits qui lui sont accordés, le délégataire soumet son activité au regard de l'administration municipale, sur deux aspects essentiels : les tarifs et les investissements. Au plan tarifaire, l'autorité

---

98 Beltran Alain, Carré Patrice A., *op. cit.*, pp. 95-132 et 173-193.

99 Morsel Henri, « Problèmes d'économie électrique », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, p. 500. Voir aussi Sée Raymond, *op. cit.*, p. 129.

100 Sur un bref rappel des travaux préparatoires à la loi : Deglaire Simone, Bordier Edmond, *Électricité, Service Public*, tomes I et II, Paris, Berger-Levrault, 1963, pp. 32-35.

101 Celles-ci peuvent en effet jouir de servitudes de passage dans les propriétés privées, ce qui permet de surmonter certains blocages (Colli Jean-Claude, *art. cit.*, p. 17).

concédante a son mot à dire sur les prix concernant les consommateurs visés par le contrat (éclairage public et privé). Il s'agit, en règle générale, des particuliers, des artisans et des petits industriels, clientèle qui est desservie par des réseaux de basse tension, objets du document contractuel. Si l'État fixe, à travers un modèle de cahier des charges, des tarifs maxima, communes et opérateurs peuvent s'entendre pour pratiquer des prix moins élevés. Pour ce qui est des investissements, le régime de la concession renforce le pouvoir des municipalités par rapport à une simple permission de voirie. Lorsqu'elles ont su se doter des services compétents, celles-ci peuvent négocier un plan de desserte avec leur délégataire. Il peut imposer d'alimenter l'ensemble des usagers et pas simplement les plus solvables ou les plus attractifs au plan économique. Les communes peuvent ainsi opérer un certain nombre d'arbitrages entre les quartiers à desservir en priorité, eu égard aux enjeux d'aménagement et aux besoins exprimés par la population.

Derrière la loi, une volonté de maîtriser les exigences des élus locaux

Cet effort de stabilisation du cadre institutionnel passe également par un autre travail de refonte, bien présent dans la loi : la remise à plat des flux financiers, qui, selon les industriels, grèvent le développement de leur activité. Faute de texte précis encadrant l'intervention communale[102], l'octroi des premières permissions de voirie et concessions pour l'éclairage public s'était parfois accompagné de transferts financiers importants entre les sociétés électriques et les municipalités, à l'instar des pratiques en vigueur dans le secteur gazier. Les élus savaient jouer de l'incertitude du cadre réglementaire pour obtenir des avantages parfois substantiels de la part de leurs partenaires : réduction de tarifs voire gratuité pour l'éclairage des rues ou des bâtiments communaux, redevances d'occupation du domaine public élevées, participation aux bénéfices. Au moment où est votée la loi de 1906, Paris touche environ 10 % des recettes brutes sur les fournitures d'électricité (avec des clauses prévoyant des hausses), sans compter d'autres avantages régulièrement dénoncés par ses concessionnaires[103]. À Rouen, ce sont 20 % des recettes brutes de la Société normande d'électricité qui vont à la ville, conformément au traité signé en 1893[104]. À Montpellier, hormis

[102] Lorsqu'elle est amenée, en 1893, à signer un cahier des charges de concession, la ville de Rouen ne dispose d'aucun texte législatif sur lequel elle pourrait s'appuyer (Pimont Isabelle, *op. cit.*, p. 45). Sur ce point : Sée Raymond, *op. cit.*, p. 3.

[103] Beltran Alain, *op. cit.*, p. 307.

[104] Pimont Isabelle, *op. cit.*, p. 46.

le paiement de redevances, l'entreprise choisie en 1888 comme délégataire s'engage à verser 25 % de ses bénéfices à la municipalité[105]. À Marseille, un traité conclu en 1905 entre la ville et la Compagnie générale d'électricité prévoit d'allouer 4 % de la recette d'éclairage pour les particuliers à la ville, ainsi que 50 % des bénéfices nets de l'exploitation d'électricité[106]. Ces exigences, que l'on retrouve aussi en Allemagne[107], prennent des proportions importantes en France, dans la mesure où les communes restent dans une position financière fragile. Renforcées par la loi de décentralisation de 1884, elles sont à la recherche de subsides leur permettant de faire face aux nombreux besoins qui se font jour sur leur territoire. L'électricité, le gaz et, plus généralement, les services publics locaux représentent alors des cibles privilégiées, par les profits qu'ils peuvent générer. Le rapport de force assez favorable aux communes vaut essentiellement dans les villes de taille importante, où une réelle concurrence existe encore, les positions acquises par les concessionnaires n'étant pas totalement figées.

Sensible aux arguments des industriels, qui dénoncent des prélèvements trop élevés au détriment des usagers, le législateur entend donc encadrer un peu plus les clauses financières obtenues par les communes. Pour l'ingénieur polytechnicien Léon Janet, rapporteur de la loi de 1906 devant la Chambre des députés, il est nécessaire de trouver un plus juste équilibre et de ne pas ralentir le développement d'une industrie certes en plein essor mais qui se doit de proposer les tarifs les plus avantageux pour pouvoir concurrencer les autres énergies, dont le gaz[108]. Il s'agit d'« empêcher l'État et les communes de se constituer abusivement des ressources budgétaires au détriment des abonnés des distributions d'énergie ». Un courrier émanant du ministère de l'Agriculture rappelle cet objectif en des termes très explicites : « la loi du 15 Juin 1906 a voulu favoriser le développement de l'industrie électrique en prévoyant les dispositions nécessaires pour que les industriels ne puissent plus, comme par le passé, être rançonnés par les communes sur le territoire desquelles les conducteurs doivent être établis[109] ». Sont notamment visées les taxes assises sur le chiffre d'affaires des sociétés, qui drainent des recettes substantielles. L'article 9 de la loi de 1906 entend précisément répondre à cet objectif de limitation des transferts financiers vers les communes. Il stipule que « l'acte de concession ne peut imposer au concessionnaire une

---

105 Massé Bernard, *op. cit.*, p. 28.

106 Carvin Henri, *op. cit.*, p. 25 ; Bouvier Yves, *Connexions électriques…*, *op. cit.*, p. 60.

107 Hughes Thomas P., *op. cit.*, pp. 184-189.

108 Bourienne Véronique, *op. cit.*, pp. 80-81.

109 Direction de l'Hydraulique et des améliorations agricoles, 6 mars 1907, p. 2 (CHAN, F10, 4491).

charge pécuniaire autre que les redevances prévues au paragraphe 7 de l’article 18 [redevances pour occupation du domaine public], ni attribuer à l’État, au département ou à la commune des avantages particuliers autres que les prix réduits d’abonnement qui seraient accordés aux services publics pour des fournitures équivalentes[110] ». Dorénavant, ces redevances sont davantage encadrées. À la suite de la promulgation d’un décret valant règlement d’administration publique (17 octobre 1907), le ministère des Travaux publics en fixe le taux maximal de manière proportionnelle à la longueur des lignes, au nombre de supports et à la surface du domaine public concédé[111]. Les communes qui le souhaitent peuvent remplacer ces redevances par des taxes proportionnelles aux recettes brutes totales réalisées sur leur territoire, sans toutefois excéder des plafonds fixés à, respectivement, 4 % et 1,5 % du produit brut de la vente sur les usages d’éclairage et de force motrice (art. 3 du décret). Par là même, l’État entend donc s’immiscer dans les relations contractuelles entre les communes et leurs concessionnaires, afin de protéger les usagers de ponctions trop importantes. Tout en concédant aux maires une liberté de gestion, il se fait ainsi l’allié des industriels de l’électricité, estimant que la délégation de service public ne doit pas induire des formes indirectes de taxation des consommateurs, comme beaucoup de municipalités sont tentées de le faire.

Appropriation de la loi et résistances locales : une mise en œuvre longue et parfois difficile

Dès la promulgation de la loi, les préfets sont donc invités à « mettre de l’ordre » dans les traités. Pour ce faire, ils peuvent s’appuyer sur l’administration des Ponts et chaussées, qui, dans de nombreux cas, continue à assurer le contrôle des concessions d’énergie. En effet, bien que la loi de 1906 les y incite[112], beaucoup de communes tardent à créer une cellule interne dédiée à cette mission, ce qui conduit plusieurs préfets

[110] Colli Jean-Claude, *art. cit.*, p. 126.

[111] Bourienne Véronique, *op. cit.*, p. 80.

[112] Suite au décret du 17 octobre 1907, cette fonction est exercée soit par des agents municipaux, soit par des fonctionnaires des services déconcentrés du ministère des Travaux publics (FNCCR, « Recueil des textes réglementaires et interprétatifs », 1939, Arch. FNCCR, D. [dossier] DC 011). Il ne faut pas confondre cette tâche avec l’activité de contrôle des distributions d’énergie électrique, assurée par les services des Ponts et chaussées, qui est une compétence régalienne plus large (supervision administrative du secteur).

à la confier aux services déconcentrés du ministère des Travaux publics[113]. La situation persiste jusque dans les années 1920, entraînant un nouveau rappel à l'ordre[114].

Même si leur tâche n'est pas facilitée par le Conseil d'État qui, au nom de la liberté de commerce et d'industrie, invalide à plusieurs reprises leurs décisions, les fonctionnaires des Ponts et chaussées mènent une politique qui vise à forcer les distributeurs à choisir le régime de la concession. Ils n'hésitent pas, pour ce faire, à refuser quasi systématiquement toute demande de permission de voirie[115]. Les municipalités souhaitant se lancer dans l'électrification de leur territoire sont elles aussi incitées à utiliser la délégation de service public. Selon l'article 6 de la loi du 15 juin 1906, elles doivent respecter les clauses d'un cahier des charges conforme à l'un des modèles types approuvés par décret délibéré en Conseil d'État, sauf dérogation expresse. Ces documents sont publiés par les décrets des 17 mai 1908, 10 août 1908 et 30 novembre 1909, ce qui permet d'imposer certaines conditions. Pour les communes qui possèdent déjà des réseaux sur leur territoire mais sans avoir recours à la concession, la tâche de l'administration est souvent plus difficile. Elle exige du temps et de la force de persuasion pour convaincre les compagnies et les élus, qui sont parfois réticents à abandonner les avantages attachés aux permissions de voirie. En 1920, dans le Lot-et-Garonne, malgré les pressions exercées par le ministère des Travaux publics, 11 des 46 communes desservies en énergie électrique le sont encore sous ce régime[116]. À Rennes[117], la Compagnie de gaz, à laquelle a été confiée l'exploitation des réseaux d'électricité, s'accommode très bien de la permission, qui lui permet de ne pas être soumise aux contraintes d'un contrat de concession. Elle retarde la signature d'un traité jusqu'au début des années 1920, malgré les demandes des élus et de l'administration des Ponts et chaussées. Au Havre, ce sont surtout les élus qui font montre d'une grande réticence, essentiellement pour

[113] Voir les commentaires de la circulaire des Travaux publics du 6 décembre 1912 sur l'organisation du contrôle communal, qui déplore cet état de fait (FNCCR, « Recueil des textes réglementaires et interprétatifs », 1939, Arch. FNCCR, D. DC 011).

[114] Circulaire du sous-secrétaire d'État des Mines et des Forces hydrauliques, 28 mai 1920 (*ibid.*).

[115] Évesque Jacques, *La nationalisation de l'électricité*, thèse de doctorat de droit, Université de Paris, 1947, p. 32.

[116] Pradeau Sébastien, *op. cit.*, pp. 20-21.

[117] Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu d'énergie. Petites Histoires du Gaz de Ville et de l'Électricité à RENNES de 1914 à 1939*, Paris, Imprimerie Jarach – La Ruche, 1988, pp. 137-147.

des considérations financières[118]. Pour la ville, l'adoption d'un cahier des charges en conformité avec la loi du 15 juin 1906 se traduirait par la perte de ressources substantielles, les plafonds de redevances imposés par l'État conduisant à une baisse sensible du montant versé par le concessionnaire, au titre de la participation aux recettes. Ces avantages militent, aux yeux des édiles havrais, en faveur d'un *statu quo*, et ce jusque dans les années 1920, lorsque la ville finit par se résoudre à suivre les préconisations de l'administration.

Aux marges de la concession : l'essor limité des régies

Cette vigilance de l'État apparaît plus nettement encore si l'on sort du modèle de la concession pour regarder vers la gestion publique directe. On y voit là aussi – et peut-être plus encore – un acteur soucieux de contenir les velléités d'autonomie manifestées par certains élus, à des fins politiques ou, plus souvent, pragmatiques. Cette voie alternative de la gestion directe n'est spécifique ni à l'électricité ni à l'énergie. Bien d'autres domaines ont déjà fait l'objet de telles expériences à partir du milieu du XIXe siècle : eau, transports collectifs (chemins de fer, tramways), logement, santé publique, boulangeries, etc. Elles font écho aux nombreuses réflexions qui parcourent alors, en France et à l'étranger, le monde politique local. Pour beaucoup d'élus, la réponse aux problèmes posés par la modernisation des villes, par la lancinante « question sociale », par les déséquilibres provoqués par la révolution industrielle passe par une intervention plus offensive des communes. Souvent désignées sous le vocable générique et abusif de socialisme municipal, les expériences qui sont menées cachent en réalité des sensibilités et des ambitions très différentes. Elles s'inscrivent dans un continuum de situations comprises entre deux pôles intellectuels distincts : les possibilistes, regroupés autour de Paul Brousse, tenant d'un socialisme municipal à proprement parler, et les techniciens gestionnaires, plus proches d'un Edgard Milhaud, dont les motivations sont avant tout d'ordre pragmatique[119].

---

118 Bourienne Véronique, *op. cit.*, pp. 80-90.

119 Sur le socialisme municipal en France : Bienvenu Jean-Jacques, Richer Laurent, « Le socialisme municipal a-t-il existé ? *Revue historique de droit français et étranger*, n° 2, avril-juin 1984, pp. 205-223 ; Gaudin Jean-Pierre, *op. cit.*, pp. 98-104 ; George Jocelyne, *op. cit.*, pp. 214-219 ; Machelon Jean-Pierre, *op. cit.*, pp. 421-435 ; Chamouard Aude, *Une autre histoire du socialisme. Les politiques à l'épreuve du terrain (1919-2010)*, Paris, CNRS Éditions, 2013 et surtout Dogliani Patricia, *Un laboratoire du socialisme municipal : France 1880-1920*, thèse de doctorat de nouveau régime, Université de Paris VIII Vincennes à Saint-Denis, 1991.

Des doctrines et justifications variées

Le mouvement du socialisme municipal procède d'une volonté de changement politique qui fait de la commune le point de départ et le lieu privilégié d'une conquête du pouvoir. Il est difficile de synthétiser les grandes lignes d'un courant de réflexion riche, nourri d'apports aussi variés que ceux de la *Fabian Society* britannique, du belge César de Paepe ou de l'Autrichien Anton Menger. En France, le théoricien du socialisme municipal le plus influent est Paul Brousse, l'animateur du groupe des possibilistes. Dans les publications qu'il diffuse dans les années 1870-1880 au sein du mouvement socialiste français, Paul Brousse fait de la commune et de la corporation les principaux lieux de la lutte politique, qui permettront au peuple de maîtriser son destin contre un État placé entre les mains de la classe bourgeoise. Cette stratégie implique que les maires s'approprient les secteurs détenus par les grands monopoles privés pour les transformer en services publics soumis à leur contrôle direct. Eu égard à son importance, l'énergie entre bien évidemment dans le giron des activités concernées. Il s'agit d'en confier la gestion à des établissements locaux qui auront pour mission, d'une part, de ne plus faire de bénéfice au détriment des usagers (en cédant l'énergie à un prix coûtant voire en la fournissant gratuitement), d'autre part, d'associer au mieux les salariés aux décisions. Ce programme est présenté aux élections municipales de 1887, qui voient les possibilistes conquérir plusieurs sièges de conseillers, notamment à Paris. Il inspire en grande partie la stratégie poursuivie par la capitale lorsqu'elle décide, en 1888, de municipaliser une partie de la distribution publique d'électricité. Les idées de Paul Brousse, très influentes dans les décennies 1880 et 1890, cèdent toutefois du terrain face aux critiques répétées des franges radicales (les guesdistes) et libérales du courant socialiste. Mais elles continuent d'inspirer d'autres formations politiques, dont le parti radical. Faisant écho aux débats du Congrès international socialiste de 1900, qui présente « la commune [comme] un excellent laboratoire de la vie économique décentralisée », ce dernier essaie de reprendre à son compte les thèses du municipalisme[120]. Il leur accorde une place importante dans son programme électoral de 1904. Comme le rappelle Paul Ramadier, figure importante du radicalisme durant l'entre-deux-guerres, le parti y voit un instrument d'action publique compatible avec les idéaux qu'il

---

120 Ramadier Paul, « Sur la nationalisation de l'électricité en France », Document inédit, Introductions de P. Huet et C. Ramadier, *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, p. 147.

défend. Il considère l'initiative communale comme un garde-fou vis-à-vis de l'État et de son intervention dans la vie économique et sociale[121].

L'autre principal courant nourrissant la pensée municipaliste est alimenté par Edgard Milhaud[122], qui publie de 1908 à 1917 *Les Annales de la Régie directe*. Professeur à Genève, ce dernier se distingue de Paul Brousse par une réflexion moins idéologique mais plus technique et administrative, qui n'est pas sans rappeler les théories développées, dans un autre contexte, par Henri Fayol. Edgard Milhaud bâtit ses thèses à partir des nombreuses critiques qui sont formulées à l'encontre du régime de la concession, auquel il est reproché un souci excessif de rentabilité, qui peut faire passer au second plan les intérêts des usagers et des salariés. Contre ce modèle, pourtant largement majoritaire en France, Edgard Milhaud entend promouvoir une forme d'organisation dite moderne et rationnelle, qui place l'efficacité industrielle et économique au premier rang de ses préoccupations. Elle doit prendre la forme d'une gestion directe confiée à des techniciens communaux, garants de l'intérêt général, dans le cadre d'une politique de décentralisation étatique. Comme Paul Brousse, Edgard Milhaud considère que toute activité gérée sous forme de concession a vocation à être prise en charge en régie.

L'État central, pourfendeur du « municipalisme » en France

Malgré cette profusion d'idées, la portée du mouvement de municipalisation reste limitée en France, comparativement à d'autres pays européens comme la Grande-Bretagne, l'Italie ou l'Allemagne. Outre-Rhin, en 1908, pas moins de 93 % des villes de plus de 100 000 habitants organisent leur distribution d'eau en régie directe. Les chiffres s'élèvent à 80 % pour l'électricité et le gaz, 44 % pour les tramways[123]. La France se distingue de ses voisins par la faible pénétration de ce mode de gestion, phénomène qu'il est coutume d'expliquer par deux raisons. La première est la situation de faiblesse structurelle dans laquelle se trouvent les communes françaises, qui, souvent, n'ont pas les moyens humains et financiers de leurs homologues européennes. La seconde raison est l'attitude hostile du Conseil d'État à l'encontre de toute forme d'initiative locale en matière de commerce et d'industrie. Prenant appui sur le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791, qui n'autorise l'intervention économique publique que si elle se justifie par la défense

[121] *Ibid.*, pp. 147-148.
[122] Bienvenu Jean-Jacques, Richer Laurent, *op. cit.*, pp. 214-220.
[123] Pinol Jean-Luc, *op. cit.*, p. 189.

de l'intérêt général, cette institution développe une jurisprudence très restrictive tout au long du XIXe siècle. Ses jugements constituent une arme que les services de l'État peuvent mobiliser pour dissuader les édiles qui pourraient être tentés de confier de plus amples prérogatives à leur commune[124].

En dépit de ces restrictions, quelques expériences notables de gestion municipale voient le jour, en France, dans le domaine de l'électricité. Certaines sont d'inspiration broussiste. D'autres se réclament d'un pragmatisme proche des thèses d'Edgard Milhaud. Elles montrent que l'application de la doctrine du Conseil d'État n'est pas uniforme mais qu'elle laisse place à des adaptations multiples, en fonction des rapports de force locaux. L'une des toutes premières initiatives a pour cadre Paris[125]. En 1887, après l'incendie de l'opéra Garnier, qui était éclairé au gaz, et à l'approche de la grande Exposition universelle de 1889, la Ville installe une commission chargée d'accélérer le déploiement des réseaux électriques, en lieu et place des îlots qui s'étaient jusque-là implantés, pour des usages presque exclusivement privatifs. Cette réflexion intervient alors que la Fédération des travailleurs socialistes de France (FTSF), dirigée par Paul Brousse, vient de conquérir une dizaine de postes de conseillers municipaux[126]. Fort de cette percée politique, le chef de file du courant des « possibilistes » entend faire pression sur ses collègues élus pour mettre ses théories en pratique et faire de la capitale un « programme de démonstration », selon ses propres termes. Outre la création d'une régie d'électricité, il songe, avec ses partisans, à organiser un service d'alimentation comprenant minoterie, boulangerie, boucherie et comptoir alimentaire, afin de promouvoir un salariat plus juste et de proposer des denrées moins chères aux Parisiens[127].

Paris, Grenoble, Tourcoing, Saint-Étienne, Bordeaux, Briançon, Elbeuf[128] deviennent alors le théâtre d'expériences de municipalisation de

---

124 Comme on peut le voir dans le cas de Saint-Quentin, où, en 1908, le préfet obtient gain de cause contre la commune, qui projette de créer une régie d'électricité (Hachez Florence, *La Saint-Quentinoise d'Éclairage et de Chauffage et l'électrification de Saint-Quentin*, mémoire de maîtrise, Université Paris IV-Sorbonne, 1989, pp. 84-86).

125 Beltran Alain, *op. cit.*, pp. 96-106 et 122-129.

126 Dogliani Patricia, *op. cit.*, pp. 32-33.

127 *Ibid.*, p. 35.

128 Beltran Alain, *op. cit.*, pp. 96-106 et 122-129 ; Deschizeaux Patricia, « La Régie grenobloise de gaz et d'électricité de 1882 à 1945 : l'histoire d'une impossible indépendance », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, pp. 103-115 ; Porte Claude, *L'électrification de Tourcoing jusqu'en 1914*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Lille III, 1986 ; Lorcin Jean, « Du socialisme municipal

la gestion publique de l'électricité. Elles sont plus ou moins couronnées de succès, voire, pour certaines d'entre elles, avortent assez rapidement. Bien qu'étant parfois mobilisée dans le discours de certains élus proches des thèses broussistes, la dimension idéologique n'est pas nécessairement présente dans ces projets. Pour beaucoup de maires, les principales motivations sont souvent ailleurs. Certains souhaitent faire face à ce qu'ils estiment être des carences de l'initiative privée. D'autres cherchent à trouver de nouvelles ressources financières, surtout dans le cas des régies directes, où les excédents de recettes sont directement injectés dans le budget communal. À Tourcoing, malgré des débuts difficiles, les bénéfices s'envolent à partir de 1908, venant abonder les caisses d'une municipalité confrontée à d'importants enjeux de modernisation[129]. À Grenoble, la pérennité de la régie, y compris lorsque la ville est dirigée par des maires qui lui sont *a priori* défavorables, s'explique en grande partie par le fait qu'elle rapporte de l'argent[130]. À Elbeuf enfin, on saisit toute l'importance de la question financière lorsqu'à la veille de la Première Guerre mondiale, la municipalité refuse d'abandonner sa régie, à la suite d'une demande du préfet[131]. Portée par ces considérations souvent pragmatiques, cette voie alternative se propage pourtant assez timidement par rapport à d'autres pays. Peu de communes y ont recours, comparativement à la concession ou à la permission de voirie, dont l'usage est quasiment généralisé. Créer une régie nécessite en effet de s'inscrire dans une configuration politique locale très favorable, afin de surmonter les réticences de l'État : celles du ministère des Travaux publics, qui prône le recours aux délégataires privés, et celles du Conseil d'État, relayées par les préfets, qui entend préserver l'ordre libéral en limitant les interventions locales dans la sphère économique.

———

au libéralisme. Le régime de la production et de la distribution de la force motrice à Saint-Étienne (Loire) avant 1914 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 12, 1988, pp. 61-82 ; Berradj Alexandre, *op. cit.* ; Fernandez Alexandre, *op. cit.* ; Jacquignon Louis, *Histoire de l'électricité dans les Hautes-Alpes : des origines à la nationalisation de 1946*, Paris, AHEF, 2000, pp. 37-40 ; Largesse Pierre, Ribière Maurice, Rigou Bénédicte, *Histoire de la distribution d'électricité à Elbeuf*, Édité par la Régie d'Électricité d'Elbeuf, 2003. Sans compter Colmar, Metz ou Strasbourg (Lorentz Claude, *100 ans d'énergie. Histoire de l'électricité de Strasbourg*, Strasbourg, Éditions Oberlin, 2000) mais qui sont à l'époque sur le territoire allemand, avec le statut de *Stadtwerke*, que l'on peut assimiler, en première approche, aux régies françaises.

129 Porte Claude, *op. cit.*, p. 75.

130 Deschizeaux Patricia, *art. cit.*, p. 106.

131 Largesse Pierre, Ribière Maurice, Rigou Bénédicte, *op. cit.*, pp. 17-18.

À l'instar de l'adduction d'eau, du gaz, de l'assainissement et de certains transports collectifs, la fourniture d'électricité finit ainsi par entrer dans le giron des affaires municipales. Longtemps implicite et peu formalisée, cette intégration progressive se traduit par le vote d'un texte fondamental, la loi du 15 juin 1906, qui attribue aux communes un nouveau statut : celui d'autorité concédante des réseaux de distribution publique d'électricité. Par là-même, les municipalités deviennent désormais actrices du développement d'un service public émergent, disposant d'un droit de regard sur les tarifs et les investissements pratiqués par les sociétés délégataires. Mais il s'agit là d'une liberté qui reste sous la surveillance étroite des ministères de l'Intérieur et des Travaux publics. Ceux-ci, via les préfets et les services déconcentrés des Ponts et chaussées, entendent protéger une industrie naissante et fragile contre ce qu'ils estiment être de possibles abus de pouvoir de la part des exécutifs locaux et contre le risque d'une municipalisation incompatible avec la doctrine jurisprudentielle du Conseil d'État.

Malgré cette volonté de cadrage, les villes – car il s'agit alors des principaux territoires concernés – apparaissent globalement en position privilégiée jusqu'au début du XXe siècle. La situation économique du secteur est à leur avantage, avec des sociétés privées encore en concurrence, qui essaient de s'attirer les bonnes grâces des municipalités face à des compagnies gazières bien installées. Le paysage institutionnel est marqué par des rapports de force favorables vis-à-vis de l'État, les gouvernements successifs de la Troisième République cherchant à ménager les maires, alliés dans l'implantation du régime. Dans ce contexte, les villes disposent d'une réelle latitude d'action, dont l'un des signes les plus révélateurs est la captation, à leur profit, d'une partie non négligeable des bénéfices générés par la fourniture d'électricité. Abondant des budgets municipaux fortement contraints, pouvant être utilisée pour mener des politiques publiques locales, dans le domaine social notamment, cette redistribution financière participe à l'affirmation des communes sur la scène institutionnelle.

Chapitre 2

Une lente érosion du pouvoir local : rationalisation industrielle et émergence de l'État

Cette configuration originelle, qui accorde une place centrale à la commune, est remise en question à partir de la fin de la décennie 1900. La loi du 15 juin 1906 reste certes toujours en vigueur. Mais elle s'inscrit désormais dans un cadre réglementaire plus complexe, qui redessine les frontières du service public. Deux dynamiques principales se conjuguent pour faire émerger un nouvel agencement institutionnel. Il se caractérise par une plus forte centralisation, synonyme d'érosion progressive de la capacité d'action des communes.

Tout d'abord, l'industrie électrique entame une phase de recomposition profonde, du fait des stratégies développées par les compagnies privées. Grâce aux changements technologiques, qui permettent le transport à longue distance, l'interconnexion des réseaux se développe, tissant une « toile » d'envergure régionale puis nationale. Facilitée par la construction d'unités de production de grande taille, une concentration économique se dessine, autour de quelques groupes dominants. Ces deux mutations, qui se nourrissent mutuellement, modifient considérablement les rapports de force qui existaient jusqu'alors entre les sociétés privées et les élus locaux, au profit des premières.

La période voit également émerger un nouvel acteur, l'État, via le ministère des Travaux publics. Alors qu'elle était jusque-là quelque peu attentiste, cette administration s'investit davantage dans le secteur. Comme dans beaucoup d'autres domaines, son intervention vise surtout à encourager la structuration du marché, tout en préservant les grands équilibres politiques et sociaux du pays. Elle se traduit par une implication de plus en plus importante dans la production et le transport, au fur et à mesure que ceux-ci se différencient au sein de l'industrie électrique. Elle concerne également la distribution, non sans une certaine ambiguïté. En effet, tout en ne contestant pas les prérogatives formelles des communes, tout en soutenant, avec ses homologues de l'Agriculture et de l'Intérieur,

les élus dans la politique d'électrification, le ministère des Travaux publics multiplie les incursions, contribuant à limiter lui aussi les marges de manœuvre des pouvoirs locaux.

Une dynamique industrielle : la centralisation technico-économique

Entre les années 1900 et 1930, le secteur électrique français évolue considérablement. Au modèle de développement initial – une petite centrale connectée à un réseau de distribution peu étendu et cloisonné – succède une organisation industrielle beaucoup plus complexe. Longtemps inséparables de la distribution, les activités de production et de transport s'émancipent pour constituer des segments de marché à part entière, créant des formes d'interdépendance nouvelles entre des sociétés qui agissent désormais à des échelles différentes. Ces mutations technico-économiques ne sont pas sans conséquences sur la capacité d'action des communes. Elles conduisent en effet à instaurer des rapports de force de plus en plus favorables aux industriels de l'électricité, notamment aux grands groupes qui se structurent au cours de cette période.

Les mécanismes de transformation du système électrique

Bien que suivant des trajectoires régionales contrastées[1], bien que donnant lieu à des stratégies différentes de la part des entreprises, la transformation du secteur électrique suit deux dynamiques principales et complémentaires : l'interconnexion des réseaux d'une part, la concentration économique d'autre part.

Une première dynamique : l'interconnexion des réseaux

L'interconnexion des réseaux n'émerge véritablement qu'au lendemain de la Première Guerre mondiale, grâce aux progrès considérables réalisés en matière de transport d'énergie à longue distance. Pour comprendre la nature et l'importance de ce mouvement de fond, il faut avoir à l'esprit ce

[1] Sur l'importance des dynamiques locales, notamment dans une perspective de comparaison avec l'industrie des chemins de fer : Bouneau Christophe, *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIX[e] siècle au milieu du XX[e] siècle*, Bordeaux, MSHA, 2008.

qui constitue une contrainte majeure pour les industriels de l'électricité : l'impossibilité de stocker le « produit » qu'ils fournissent et, partant, la nécessité de faire correspondre à tout instant l'offre et la demande. La solution à cette équation épineuse n'est pas sans poser des difficultés car elle passe par un dimensionnement correct des centrales de production et des réseaux de distribution. Un sous-dimensionnement pourra provoquer des problèmes techniques et susciter un fort mécontentement de la part des consommateurs, qui ne pourront disposer d'une tension suffisante. Un surdimensionnement entraînera au contraire des surcoûts d'exploitation, en raison de l'importance des actifs immobilisés.

L'édification d'un système interconnecté constitue précisément l'une des réponses à cette nécessité d'adaptation constante entre appareil productif et demande de consommation[2]. Elle offre plusieurs avantages. Elle limite tout d'abord les problèmes de dimensionnement, en offrant à une entreprise sous-capacitaire la possibilité d'acheter ponctuellement son courant et, inversement, au producteur sur-capacitaire de pouvoir écouler une partie de l'électricité qu'il ne peut lui-même distribuer. Elle agit ensuite comme une « mutuelle d'assurance contre les imprévisions[3] », en jouant sur la compensation énergétique spatiale ou temporelle et sur la complémentarité entre sources de production. En cas de défaillance momentanée d'une centrale, un distributeur pourra faire appel à une autre société pour alimenter ses clients, évitant ainsi une interruption du service. En période de pénurie d'eau, les hydroélectriciens des Alpes pallieront la baisse d'activité de leurs barrages et honoreront leurs engagements commerciaux en achetant leur courant à leurs homologues des Pyrénées ou à des thermiciens de l'est de la France[4]. Enfin, l'interconnexion des réseaux permet de bénéficier de ce que les ingénieurs appellent des « effets de foisonnement ». Ceux-ci traduisent le fait qu'en étendant le territoire d'action et les débouchés des producteurs, l'interconnexion augmente et surtout diversifie leur portefeuille de clients. Elle leur permet de mieux lisser leurs ventes et d'améliorer leur courbe de charge. Elle tend à réduire les coûts fixes de leurs centrales en facilitant une utilisation plus continue, même si le phénomène de consommation de pointe ne peut être totalement éradiqué.

2 L'utilisation d'un parc thermique d'appoint et de réservoirs hydrauliques constituent d'autres options envisageables (Bouneau Christophe, « Le transport d'énergie et l'interconnexion », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, p. 782).

3 *Ibid.*

4 Roux Edmond, *Énergie électrique et Civilisation*, Paris, Bibliothèque de Philosophie Scientifique, 1945, pp. 72-75.

Forte des bénéfices qu'elle peut apporter au secteur électrique dans son ensemble, l'interconnexion des réseaux se poursuit tout au long de l'entre-deux-guerres. Le transport à longue distance, qui ne constituait pas jusque-là une activité spécifique, commence à être plus clairement distingué de la distribution, au regard des niveaux de tension qui lui sont associés. Des réflexions sur ce segment apparaissent à partir du début des années 1920, les industriels et les pouvoirs publics cherchant à favoriser le développement de ce nouveau type d'infrastructures. En effet, à cette époque, l'extension des réseaux de transport reste encore très limitée.

Cette prise de conscience se traduit par l'adoption d'une législation spécifique sur le transport de l'électricité : la loi du 19 juillet 1922, qui instaure un régime de concession. Contrairement à la distribution, où les communes sont en première ligne, l'État joue le rôle d'autorité concédante. Cependant, malgré cette nouvelle réglementation, les avancées restent pendant longtemps assez timides. Elles butent sur de nombreuses difficultés. En 1923, la France ne compte que 170 km de lignes à 110/120 kV, 729 km de réseaux à 150 kV et aucune infrastructure à 220 kV. Dix ans plus tard, ces chiffres s'élèvent respectivement à 1 325, 3 847 et 1 210 km, ce qui donne la mesure des efforts accomplis[5]. Entre-temps, quelques ensembles interconnectés ont été édifiés, le plus souvent à l'échelle régionale et à l'initiative des énergéticiens. L'un des exemples emblématiques est la création, en 1922, de l'Union des producteurs d'électricité des Pyrénées occidentales[6] (UPEPO). Même si elle s'inscrit dans un contexte où les services déconcentrés de l'État ne sont pas absents des réflexions, la mise en place de cette société anonyme naît avant tout de l'action coordonnée de cinq compagnies du sud-ouest de la France, soucieuses de mutualiser leurs efforts pour gérer au mieux leurs moyens de production.

Une seconde dynamique : la concentration économique

La concentration industrielle constitue l'autre dynamique majeure de la transformation du secteur électrique. Elle doit être pensée de manière conjointe au mouvement d'interconnexion que nous venons de décrire, étant à la fois effet et cause de son succès. Les économistes spécialistes des réseaux ont bien décrit le mécanisme dit de « rendements croissants » expliquant cette propension à la concentration[7]. Dans le cas

5 Bouneau Christophe, *« Le transport d'énergie et l'interconnexion », chap. cit.*, p. 802.

6 Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire…*, *op. cit.*

7 Curien Nicolas, *Économie des réseaux*, Paris, La Découverte, 2000, pp. 42-44.

de la distribution, la recherche d'une taille optimale devient un enjeu stratégique pour bon nombre d'entreprises. Elle leur permet de réduire leurs coûts de fonctionnement, en mutualisant des activités administratives, commerciales et d'exploitation des réseaux. Elle renforce leur capacité de négociation vis-à-vis des producteurs, surtout lorsqu'elles ne disposent pas des capacités suffisantes pour subvenir aux besoins de leurs propres clients. Que ce soit par la conquête de nouvelles concessions ou par l'intégration horizontale (rachat de sociétés existantes, fusions), un tel processus conduit à la constitution de quelques groupes d'importance régionale voire, pour certains, nationale.

Pour ce qui concerne la production, l'heure est également à la concentration. Comme dans l'ensemble des pays occidentaux[8], le modèle de la « super-centrale » s'impose à partir du début des années 1920, dans les filières thermiques et hydrauliques. Il est favorisé par le développement des systèmes interconnectés. Ceux-ci offrent des perspectives de débouchés plus larges pour des unités de grande taille, qui peuvent fournir une énergie électrique beaucoup moins chère, en raison de la faiblesse des coûts fixes rapportés aux kWh produits. En l'espace de deux décennies, la puissance des centrales thermiques augmente considérablement. La construction de l'usine de Saint-Denis, en banlieue parisienne, représentait en 1906 une véritable révolution, avec une puissance installée de 50 000 kW[9]. En 1929, la centrale en compte désormais 120 000, contre 340 000 pour Gennevilliers et 400 000 pour Saint-Ouen[10]. À cette date, le niveau de 1906 correspond plutôt à la taille d'une usine moyenne de province. Dans l'hydraulique, sans atteindre le gigantisme de certains projets étrangers, la mise en service de nouveaux barrages dans le Massif Central, les Pyrénées et les Alpes permet d'obtenir des puissances considérables, sans commune mesure avec les premières installations au fil de l'eau du début du siècle. En 1937, la France compte 176 usines hydroélectriques de plus de 1 000 kVA installés, dont 8 de 50 000 à 100 000 kVA et 4 de plus de 100 000 kVA[11]. À l'instar des

---

8 Hughes Thomas P., *op. cit.*, pp. 285-362.

9 Morsel Henri, « L'électricité thermique », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, p. 563.

10 Beltran Alain, « La production thermique », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, p. 696.

11 Morsel Henri, « La production hydraulique », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, p. 735.

centrales thermiques, ces équipements nécessitent des moyens financiers considérables que seules quelques sociétés ou consortiums sont en mesure de mobiliser, accélérant de ce fait le mouvement de concentration économique. Il en est de même pour les investissements à réaliser dans les réseaux. Beaucoup de petits concessionnaires connaissent de réelles difficultés à faire face à l'augmentation des besoins, laissant ainsi place à l'intervention de groupes plus solides.

Bien loin de se traduire de manière uniforme, ce processus donne lieu à des trajectoires sensiblement différentes suivant les entreprises. Celles-ci peuvent jouer au moins sur deux principaux leviers pour assurer leur développement : une intégration dite verticale, de l'amont (production) vers l'aval (distribution), en passant parfois par la construction de grands réseaux de transport ; une intégration plus horizontale, qui vise plutôt à consolider une position sur un segment donné, notamment dans la distribution. Même si la frontière entre ces deux formes d'intégration n'est pas toujours très étanche, quelques « tempéraments stratégiques » peuvent être dégagés. L'Énergie industrielle, présidée par Pierre-Marie Durand, privilégie une intégration horizontale, par croissance interne (obtention de concessions) et externe (rachat de sociétés concurrentes)[12]. À l'inverse, l'Énergie électrique du sud-ouest (EESO) d'Alexandre Giros, Louis Loucheur et Adrien Palaz, autres figures éminentes du patronat, croît plutôt à partir d'une stratégie de consolidation dans les segments de la production et du transport[13]. Pour sa part, le groupe Empain pratique une politique de synergie entre ses activités de transport collectif (tramways), de production d'énergie et de construction de matériel électrique, et ce sur quelques zones géographiques circonscrites[14]. Ce schéma est assez proche (tramways exceptés) de celui adopté par la Compagnie générale d'électricité, qui s'appuie à la fois sur la production-distribution et la fabrication de matériel électrique[15]. Pour beaucoup de ces sociétés, la holding constitue une forme organisationnelle attractive, dans la mesure où elle permet de lever un volume important de liquidités, atout précieux pour poursuivre une stratégie de croissance[16].

---

12 Vuillermot Catherine, *Pierre-Marie Durand et l'Énergie Industrielle. L'histoire d'un groupe électrique. 1906-1945*, Paris, CNRS Éditions, 2001.

13 Bouvier Yves, *Une grande société régionale de production-distribution d'électricité : l'Énergie Électrique du Sud-Ouest (1906-1946)*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Michel Montaigne-Bordeaux III, 1997.

14 Suzor Caroline, *Le groupe Empain en France. Une saga industrielle et familiale*, Bruxelles, Peter Lang, 2016.

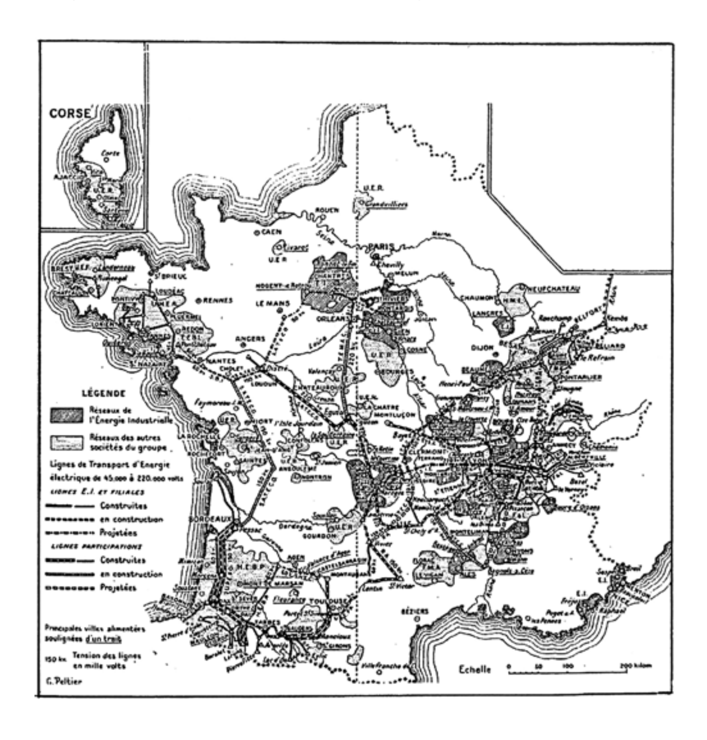
15 Bouvier Yves, *Connexions électriques…*, *op. cit.*

16 *Ibid.*, pp. 245-250.

Des sociétés concessionnaires sous l'influence des producteurs et des transporteurs

Dans l'entre-deux-guerres, la polarisation du secteur autour de quelques grands groupes se précise. Au début des années 1930, une quinzaine d'entre eux alimente déjà plus de 75 % de la population française[17]. Les deux principaux sont l'Union d'électricité d'Ernest Mercier, surtout implantée dans la moitié nord du pays, spécialisée dans l'énergie thermique, et l'Énergie industrielle, qui couvre une zone plus méridionale, à base d'hydroélectricité. À la fin de la décennie, celle-ci s'est déjà largement étendue, comme le montre la carte de la figure 2.

Fig. 2. *Le territoire d'action de l'Énergie industrielle en 1939*[18]



[17] Straus André, « Le financement de l'industrie électrique par le marché financier », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, p. 932.

[18] Carte tirée de l'*Annuaire Desfossés*, vol. 1939-1940, pp. 1360-1361 (cité in Bouneau Christophe, *Entre David et Goliath…*, *op. cit.*, p. 326).

Ces holdings cohabitent avec des structures de taille plus modeste, à l'échelle régionale ou départementale, avec lesquelles elles tissent des liens qui peuvent être appréhendés à travers la métaphore du système féodal[19]. Passée la phase de la « course à la concession » du début du siècle, le secteur électrique se transforme en un ensemble organisé d'entreprises certes rivales mais respectant des règles du jeu assez stabilisées et entretenant des relations souvent formalisées. Des « fiefs énergétiques » se constituent au gré des rapports de force existants. Ils sont solidifiés par la conclusion d'accords de délimitation ou de démarcation. À travers eux, les sociétés s'engagent à respecter le territoire de leurs concurrents, en déclinant des sollicitations dont elles pourraient faire l'objet de la part des clients ou des communes. L'intérêt est évident pour les industriels, qui évoluent dans un secteur très capitalistique et qui, par conséquent, sont soucieux de stabiliser leurs débouchés pour assurer un revenu le plus régulier possible. La pratique est déjà ancienne et remonte parfois au début du siècle comme le montrent les exemples de Paris, de sa banlieue et de Marseille[20]. Elle s'intensifie dans les années 1910 et 1920, au fur et à mesure que le secteur opère sa mue vers une industrie de masse et vers un service public à caractère national. Toute société y a en général recours à un moment ou à un autre de son développement. L'Énergie industrielle signe régulièrement des traités de ce genre[21], tout comme l'EESO[22], l'Union électrique du centre[23] (et ses ancêtres), la Compagnie du gaz de Rennes[24] ou la Compagnie générale d'électricité[25], pour ne prendre que quelques exemples. L'enjeu pour chaque entreprise est de se présenter sous un jour favorable dans ces négociations, quitte, par exemple, à récupérer le plus grand nombre de concessions et à les faire « dormir » en retardant les investissements promis aux communes[26]. Ces accords

---

19 Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire…*, *op. cit.*, p. 106.

20 Beltran Alain, *op. cit.*, pp. 269-273 ; Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*, pp. 45-46 ; Bouvier Yves, *Connexions électriques…*, *op. cit.*, pp. 63-66.

21 Vuillermot Catherine, *Pierre-Marie Durand et l'Énergie Industrielle…*, *op. cit.*, pp. 392-396 ; Léau Virginie, *L'électrification du département des Landes des origines à 1946*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Bordeaux 3, 1998, p. 47.

22 Bouvier Yves, *Une grande société régionale de production-distribution d'électricité…*, *op. cit.*, pp. 25-30.

23 Marnot Bruno, *L'Union électrique du Centre*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV-Sorbonne, 1991, pp. 28-30 et 94-95.

24 Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu d'énergie…*, *op. cit.*, pp. 163-166.

25 Bouvier Yves, *Connexions électriques…*, *op. cit.*, pp. 105-115.

26 Sauban René, *op. cit.*, p. 141.

de démarcation ne sont pas immuables. Ils évoluent en fonction des stratégies d'alliance et des rachats d'entreprises. Ils donnent lieu à des tactiques d'encerclement territorial, pour essayer d'isoler une société ou de s'imposer comme son seul fournisseur d'électricité, prélude à une mainmise progressive. Des intimidations, des trahisons peuvent survenir[27], occasion pour les uns et les autres de tester leur adversaire et d'essayer d'initier un nouvel équilibre qui soit plus à leur avantage. Parfois, ce sont les communes qui bloquent, lorsqu'elles apprennent, par exemple, l'existence d'un projet de rétrocession de concession[28].

Cette partition du territoire, qui est soutenue par les pouvoirs publics[29], fige des positions et instaure une hiérarchie entre grands groupes de stature régionale ou nationale et plus petites sociétés leur prêtant allégeance. Elle s'accompagne d'une autre forme de « remise en ordre », qui concerne les relations de dépendance entre les différents segments du système électrique : la production, le transport et la distribution. Bien que séparées au plan fonctionnel, ces trois branches s'organisent de plus en plus autour des deux premières, situées en amont, vers lesquelles le « centre de gravité » du secteur finit par se déplacer. On peut y voir la conséquence de deux phénomènes : l'interconnexion et la nécessité de mobiliser des capitaux substantiels pour construire des centrales et installer des réseaux à haute tension. L'interconnexion renforce le pouvoir de négociation du gros producteur vis-à-vis de ses clients, notamment des distributeurs. Son territoire d'action s'élargit, ce qui lui ouvre des débouchés plus variés. La nécessité de mobiliser des fonds importants pour investir dans le transport et la production remet elle aussi en question la place de la distribution dans la chaîne de valeur. Durant l'entre-deux-guerres, l'électricité devient l'un des secteurs économiques les plus gourmands en capitaux sur le marché financier français[30]. Les besoins sont énormes pour équiper le pays en centrales et en réseaux de transport, qui sont au cœur des mutations industrielles. La production d'énergie électrique est multipliée par plus

27 Ninet Emmanuel, *L'électrification de la région Basse-Normandie. L'exemple du Calvados de 1919 à 1946*, mémoire de DEA d'histoire et civilisations, Université de Caen, 1997, p. 129.

28 Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*, pp. 273-275.

29 Certaines villes exigent même la création d'un concessionnaire unique sur leur commune, comme Paris en 1907 (Beltran Alain, *op. cit.*, pp. 298-308) ou Marseille en 1921 (Carvin Henri, *op. cit.*, pp. 55-56 ; Bouvier Yves, *Connexions électriques…*, *op. cit.*, p. 199). Nous y reviendrons lorsque nous évoquerons le rôle de l'État.

30 Straus André, *chap. cit.*, p. 904.

de 2,5 entre 1923 et 1939[31]. Elle absorbe des sommes considérables, en particulier dans l'hydroélectricité. Le transport à longue distance, qui devient une activité à part entière, nécessite lui aussi de gros volumes d'investissements, que seuls quelques grands groupes peuvent assumer.

Conjugué à la constitution progressive d'un oligopole, ce poids croissant de la production et du transport entraîne une reconfiguration sensible des rapports de force. Elle se traduit par une relative marginalisation de la distribution qui, bien qu'étant à l'interface avec les autorités concédantes et avec les clients, voit son poids relatif diminuer. Une entreprise comme la Compagnie générale d'électricité ne s'y trompe pas, qui s'efforce de constituer des sociétés de transport régional afin de ne pas subir la loi d'autres grands groupes[32]. Parce qu'ils disposent de moins en moins de moyens de production propres au regard des avantages que procure un système concentré et interconnecté[33], les distributeurs entrent dans une relation de dépendance accrue vis-à-vis des sociétés situées en amont. À l'époque, plusieurs observateurs avertis estiment que ce sont les producteurs et les transporteurs qui tiennent le secteur. Dans un mémoire déposé en 1934 au Parlement, les dirigeants de la FNCCR[34], une nouvelle association d'élus locaux spécialisée dans les questions d'électrification, dénoncent l'hégémonie des producteurs (accusés de maintenir un niveau de marge élevé en exerçant de fait un contrôle sur le marché) et des transporteurs (émanation d'un oligopole de compagnies de distribution imposant leur diktat aux concessionnaires)[35]. S'exprimant la même année lui aussi devant le Parlement, M. Préaud, directeur des Eaux et du Génie rural (ministère de l'Agriculture), évoque le rôle du transporteur comme « un intermédiaire dont l'utilité n'est pas toujours évidente mais dont les privilèges sont souvent excessifs[36] ».

Deux cas de figure se présentent, qui permettent d'illustrer comment s'instaure cette relation de sujétion progressive de la distribution. Lorsque

---

31 *Ibid.*, p. 911.

32 Bouvier Yves, *Connexions électriques…*, *op. cit.*, pp. 204-206.

33 L'exemple type étant celui de la Compagnie parisienne de distribution d'électricité, qui dessert la capitale. À partir des années 1930, elle ne produit plus et achète son courant à deux grands groupes : l'Union d'électricité et Empain (Suzor Caroline, *op. cit.*, p. 173).

34 Fédération nationale des collectivités concédantes et régies. Nous reviendrons sur sa création et son rôle dans le chapitre suivant.

35 FNCCR, « Observations sur la nécessité d'une réforme de la législation de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique en France », 1934 (Arch. FNCCR, D. AB 007).

36 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 383.

la société concessionnaire a conservé son indépendance mais qu'elle s'est désengagée de la production (cas de plus en plus fréquent), elle n'est pas toujours en capacité de résister à ses fournisseurs. Le cas des régies, qui incarnent par excellence un modèle de gestion décentralisée, l'illustre bien. Comme le montrent les travaux sur Grenoble et Bordeaux[37], ces distributeurs, qui sont placés sous le contrôle des municipalités, voient leurs marges de manœuvre limitées durant l'entre-deux-guerres. À Grenoble, la régie ne possède pas de moyens de production suffisants pour faire face à des fournisseurs en position de force[38]. Adoptant une stratégie concertée, ceux-ci concluent des accords de non-agression et de partage du territoire qui réduisent de fait le jeu concurrentiel. À Bordeaux, la régie créée en 1919 par la ville connaît des difficultés similaires. Alexandre Fernandez montre bien comment l'Énergie électrique du sud-ouest (EESO), qui en est le principal fournisseur, parvient à maintenir voire à augmenter son emprise sur la commune, qu'elle exerçait déjà du temps des anciens distributeurs privés[39]. La fermeture par la ville de sites de production jugés obsolètes, la stratégie de contrôle des points d'entrée de l'énergie hydroélectrique en provenance des Pyrénées confèrent à l'EESO une position hégémonique qui réduit de fait l'autonomie de la régie municipale.

Ce rapport de force se retrouve lorsque les sociétés concessionnaires ne sont pas indépendantes mais qu'elles appartiennent à des grands groupes présents sur l'ensemble du secteur (production, transport, distribution). Dans ce type de configuration, le siège social peut prélever des sommes non négligeables sur ses unités ou ses filiales[40]. Il peut aussi faire passer plus facilement ses priorités stratégiques, grâce à sa politique de cession interne du courant électrique et à l'action de ses administrateurs délégués. C'est par leur intermédiaire qu'il exerce un mode de pilotage conciliant déconcentration opérationnelle et centralisation des décisions sensibles[41].

---

37 Panzarella Patricia, *op. cit.* ; Deschizeaux Patricia, *art. cit.* ; Fernandez Alexandre, *op. cit.*

38 Panzarella Patricia, *op. cit.*, pp. 118-123.

39 Fernandez Alexandre, *op. cit.*, pp. 175-180.

40 Outre une participation aux frais généraux, Yves Bouvier évoque le paiement de loyers ainsi qu'une redevance s'élevant à 5 % des recettes brutes (*Connexions électriques…*, *op. cit.*, pp. 85-86).

41 Bastin Nicole, *Quand les « anciens » racontent… L'histoire du centre de distribution mixte E.D.F/G.D.F. de Lille,* Institut de Sociologie, Université Lille 1, 1983, p. 8 ; Muller Martine, *Aux origines du centre de distribution de Nancy*, étude réalisée pour l'AHEF, 1987, annexes A134-A136 ; Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu de lumière…*, *op. cit.*, pp. 240-242 ; Varaschin Denis, *op. cit.*, pp. 655-657 et 784-785 ; Bouvier Yves, *Une grande société régionale de production-distribution d'électricité…*, *op. cit.*, pp. 39 et 111 ; Bouvier Yves, *Connexions électriques…*, *op. cit.,* pp. 175-178, 254-258 et 283-285 ;

Membre du conseil d'administration de la maison mère, parfois ancien directeur d'exploitation, l'administrateur délégué a pour mission de contrôler les différentes entités du groupe. Il apparaît partout comme une figure tutélaire influente, susceptible de concurrencer les responsables des unités opérationnelles[42]. Cette emprise a un impact certain sur la stratégie des sociétés concessionnaires, qui se voient souvent obligées d'agir en fonction des intérêts du groupe, fût-ce au détriment de la satisfaction des clients et des autorités concédantes.

De nouveaux rapports de force avec les communes

L'ensemble de ces mutations technico-économiques ont des conséquences très directes sur la capacité d'action des élus locaux. Jusqu'à la décennie 1910, les communes étaient encore (du moins pour celles qui étaient électrifiées) dans une situation plutôt favorable, caractérisée par un certain équilibre des pouvoirs avec les concessionnaires. Fortes de leurs compétences juridiques et des rivalités opposant les industriels de l'énergie, qu'ils soient gaziers ou électriciens, elles pouvaient tirer profit de l'existence d'une certaine concurrence pour exercer un rôle actif dans le développement des réseaux. Avec la reconfiguration du secteur électrique autour d'un oligopole, un rééquilibrage voire une inversion des rapports de force s'opère progressivement. Il nourrit une contestation nouvelle chez beaucoup d'élus et d'usagers, qui ont le sentiment que les groupes privés ont désormais pris l'ascendant et dictent leurs volontés à l'État.

Les réseaux de la colère : la montée d'une contestation des élus locaux

La recomposition de l'industrie électrique suscite, dans les années 1920, un mécontentement croissant parmi la population. L'un des indicateurs en est le nombre important d'interpellations de parlementaires, qui pointent des manquements voire des abus de la part des sociétés privées[43].

Bigorgne Christelle, *Histoire de l'implantation de l'électricité dans la commune d'Oullins au tournant du XIXème et du XXème siècle*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Lyon III, 2000, pp. 93 et 106-107 ; Choi Hyang-Lan, *Énergie Électrique du Nord de la France (1907-1946). L'histoire d'une grande entreprise de production – transport – distribution de l'électricité*, thèse de doctorat d'histoire contemporaine, Université de Paris-Sorbonne (Paris IV), 2005, p. 36 ; Suzor Caroline, *op. cit.*, p. 273.

42 Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu de lumière…*, *op. cit.*, pp. 240-242.

43 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 388-390.

Les conflits entre autorités concédantes et concessionnaires ne datent pas de cette période. Consubstantiels à toute forme de relation contractuelle, ils apparaissent dès l'installation des premiers réseaux d'électricité. La tarification ou la fixation de redevances et taxes diverses constituent des sources fréquentes d'insatisfaction et donnent lieu, dans plusieurs cas, à des contentieux. De même, le respect des engagements sur les programmes d'investissements fait l'objet de nombreux différends, les élus reprochant aux industriels, surtout en milieu rural, de ne pas hâter l'électrification de leur territoire, alors qu'ils sont titulaires d'un contrat de concession assorti d'un monopole. Loin donc d'être inédites, les tensions qui opposent désormais les élus et les délégataires reposent sur le sentiment de plus en plus diffus que le rapport de force a sensiblement évolué et que la nouvelle donne n'est guère favorable aux communes. Agissant en ordre dispersé face à une industrie concentrée, étant en contact avec des concessionnaires très dépendants des acteurs de la chaîne amont (producteurs, transporteurs), celles-ci ont désormais de plus en plus de difficultés à faire entendre leur voix, ainsi que le souligne un rapport de la Cour des comptes de 1933[44].

Le cas du Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité (SCBPE) est très révélateur de ce qui se joue concrètement entre les autorités concédantes et leurs délégataires[45]. Le SCBPE est créé en 1924 pour défendre les intérêts des municipalités du département de la Seine (à l'exception de Paris) face aux six compagnies privées qui se partagent alors leur territoire. Très rapidement, les édiles qui sont à la tête du syndicat sont confrontés à une difficulté récurrente : exercer le contrôle effectif des concessions, à partir de la consultation des documents fournis par les différents délégataires. L'enjeu majeur porte sur la connaissance des coûts d'exploitation. S'il est encore relativement aisé de se faire une opinion sur les charges liées aux réseaux en tant que tels (construction, entretien, etc.), il est moins facile d'avoir une idée claire sur les prix d'achat de l'électricité. En effet, le SCBPE a affaire à des concessionnaires qui se fournissent auprès d'autres sociétés, notamment l'Union d'électricité. Ce faisant, les élus locaux ne disposent que d'une vision partielle des charges réelles. Les six délégataires transmettent des documents qui manquent de transparence et, lorsque les communes souhaitent en savoir plus, font valoir que les contrats de cession d'énergie sont des actes commerciaux privés qui ne sauraient être divulgués aux autorités concédantes. Dès lors,

---

44 FNCCR, « Recueil des textes réglementaires et interprétatifs », 1939 (Arch. FNCCR, D. DC 011).

45 Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*, pp. 108-117.

il est structurellement difficile pour le syndicat d'aborder au mieux la négociation de nouveaux tarifs, ce qui le place de fait dans une situation de faiblesse.

Le sentiment de dépossession qu'éprouvent les élus locaux est alimenté par un processus parallèle à cette sujétion progressive des compagnies distributrices aux grands groupes d'électricité : l'organisation, par les sociétés concessionnaires elles-mêmes, d'une partition du territoire de desserte. Ce partage n'est pas le simple fait des industriels de l'énergie, qui sont soucieux de consolider et de stabiliser leurs positions. Il est aussi favorisé par les préfets, les ingénieurs des Ponts et chaussées et du Génie rural, ainsi que certains élus locaux, qui y voient l'un des moyens d'accélérer l'électrification du pays[46]. Jugée nécessaire par ces acteurs, cette stratégie n'en est pas moins considérée par beaucoup d'élus comme problématique car elle tend à limiter voire annihiler toute forme de concurrence. C'est l'un des constats qui se dégagent des discussions menées dans le cadre du premier congrès de la Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale (FNCER), organisé en 1924 à Paris[47]. Réunissant de nombreux acteurs impliqués dans l'électrification rurale, ce rassemblement se transforme à plusieurs reprises en caisse de résonnance des protestations des élus, qui accusent les représentants de l'État et surtout les compagnies privées de favoriser des pratiques anti-concurrentielles. La fronde est menée en particulier par M. Lesaché, député de l'Aube apparenté gauche républicaine démocratique, qui s'élève solennellement contre ce qu'il estime être des agissements contraires aux intérêts des consommateurs[48].

Eu égard aux évolutions que connaît le secteur électrique au lendemain de la Première Guerre mondiale, on assiste donc à une transformation radicale des relations entre les municipalités et les industriels de l'électricité. Élément longtemps central dans les rapports de force économiques, la concession tend désormais à occuper une place beaucoup plus périphérique dans la régulation du secteur, le « barycentre » s'étant progressivement déplacé en amont de l'activité de distribution. Si les édiles des grandes villes ou les notables admis dans

---

46 Nous y reviendrons à la fin de ce chapitre, lorsque sera évoqué le rôle de l'État.

47 Cette fédération fera l'objet d'une présentation plus détaillée dans le chapitre suivant.

48 *L'électrification rurale. Travaux du Premier Congrès national de l'Électrification rurale*, Paris, Publications de la Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale, 1924, pp. 453-454.

les conseils d'administration des compagnies[49] peuvent estimer conserver une certaine capacité d'action, beaucoup d'élus de plus petites communes prennent conscience du caractère parfois formel de leurs prérogatives. Cette perception de la réalité nourrit un climat d'insatisfaction générale et de dénonciation de la toute-puissance des grands groupes privés dont le Parlement se fait régulièrement l'écho[50]. Fin mars 1930, Jean-Marie Thomas, député socialiste de Saône-et-Loire, interpelle le gouvernement sur les dispositions à prendre « pour protéger les usagers contre les abus des grandes sociétés de production et de distribution d'énergie électrique et pour empêcher la mainmise de quelques groupes financiers français et étrangers sur toutes les concessions françaises ». En novembre 1930, le radical-socialiste corrézien Alexis Jaubert intervient sur « la politique générale du gouvernement en ce qui concerne la production, le transport, la distribution et l'utilisation de l'énergie électrique ». Ce même mois, Ernest Lafont, député socialiste des Hautes-Alpes, en appelle à prendre des mesures « pour défendre les intérêts des consommateurs de force hydro-électrique, les habitants des régions productrices et les collectivités locales, soumis actuellement dans de trop nombreux cas à l'arbitraire des grandes sociétés ». En janvier 1931, c'est au tour de Camille Riffaterre, député républicain-socialiste de la Creuse, d'interpeller la Chambre sur « les mesures à prendre pour assurer, contre les entreprises des grandes sociétés de production et de distribution d'énergie électrique, la liberté d'action des départements et des communes ».

Unis pour influencer l'État : le rôle des syndicats professionnels

Ce sentiment est d'autant plus tenace que les compagnies privées manifestent une réelle aptitude à se fédérer pour défendre leurs intérêts, en particulier vis-à-vis de l'État. Leur pouvoir économique se double ainsi d'une forte capacité à peser sur les choix de politique publique, comme nous le verrons dans la seconde partie de ce chapitre.

Si l'on s'en tient aux seuls acteurs qui produisent, transportent et distribuent l'énergie électrique, trois principales instances représentatives émergent durant l'entre-deux-guerres[51]. La première

---

[49] Cette intégration fait partie d'une stratégie délibérée des grands groupes, qui cherchent ainsi à gagner des soutiens précieux pour le développement de leurs affaires. Sur ce point, voir par exemple Bouvier Yves, *Connexions électriques…*, *op. cit.*, p. 129.

[50] Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 388-389. Les citations qui suivent sont extraites de cette référence.

[51] Sur les origines du syndicalisme patronal dans le secteur électrique : Pétrequin Luc, *op. cit.* Les passages suivants sont tirés des analyses proposées par Henri Morsel (« La

est le Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'énergie électrique (SPPDEE). Né au début du XXe siècle, le SPPDEE succède au Syndicat des usines d'électricité créé en 1896 par les producteurs pour porter des revendications autonomes vis-à-vis des constructeurs et des fabricants de matériel[52]. Il devient rapidement un organisme reconnu et puissant, avec à sa tête plusieurs patrons influents : Émile Brylinski (Union d'électricité), Paul Bizet (Compagnie générale d'électricité, CGE), Daniel Berthelot (Société d'électricité de Paris, SEP), Henri Cahen (Énergie électrique de l'ouest) ou Gaston Girousse (Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage). Son siège est établi à Paris, dans des locaux appartenant à la CGE. Le SPPDEE s'intéresse de près aux évolutions législatives et réglementaires qui concernent la fourniture de l'énergie électrique, ce qui l'amène à être en contact fréquent avec le ministère des Travaux publics. On trouve également la Chambre syndicale des forces hydrauliques de l'électrométallurgie, de l'électrochimie et des industries s'y rattachant (CSFH), fondée en 1902. Son champ d'action se focalise sur la « houille blanche », qui fait l'objet de programmes d'équipement importants à partir de la Première Guerre mondiale. Comptant parmi ses membres Gabriel Cordier (Énergie électrique du littoral méditerranéen, EELM), Louis Marlio ou Jean Maroger (UPEPO), elle a pour principal interlocuteur le ministère de l'Agriculture, chargé plus particulièrement de développer l'hydroélectricité. Le SPPDEE et la CSFH, alliés à d'autres, décident en 1907 de joindre leurs forces au sein de l'Union des syndicats d'électricité (USE). Grande confédération, elle entretient des liens étroits avec l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM), affiliée à la Confédération générale de la production française (CGPF)[53]. Ces différentes instances représentatives permettent aux industriels de l'électricité d'agir aux niveaux à la fois local (relations contractuelles

formation d'un grand patronat », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 747-780 et « La multiplicité des organisations de défense patronale de l'électricité », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 263-270) et Pierre Lanthier (« Le patronat », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 221-247).

52 *Cf.* chapitre 1.

53 Les liens entre l'UIMM et les industriels de l'électricité sont très précoces (Pétrequin Luc, *op. cit.*, pp. 13-14). La CGPF devient en 1936 la Confédération générale du patronat français.

avec les communes) et national (présence dans des lieux de concertation mis en place par l'État[54]).

Le SPPDEE, la CSFH et l'USE contribuent à bâtir une nouvelle conception de l'intervention publique dans le secteur de l'énergie. Elle marque le triomphe d'une vision technocratique favorable à l'action de l'État, contre la posture libérale qui primait jusqu'alors dans une large partie de la profession. Elle témoigne aussi de l'importance croissante prise par les patrons des grands groupes dans les revendications collectives, au détriment des plus petites sociétés. Pour le comprendre, il faut regarder de plus près la composition des syndicats et analyser la trajectoire et les idées que défendent ceux qui les dirigent. Comme le montre Henri Morsel[55], de nouveaux responsables apparaissent à partir de la décennie 1910 pour porter la parole des industriels. Ils sont le plus souvent issus des sociétés de taille régionale et nationale qui émergent à cette période. Contre les petits entrepreneurs qui avaient été les pionniers de l'électrification, ces nouveaux venus, qu'Henri Morsel qualifie de « technocrates[56] », plaident pour un plus fort encadrement public. Ils sont favorables à une normalisation des tensions, des appareils de comptage et des installations, gages, pour eux, d'une meilleure sécurité et d'une plus grande efficacité. Ils entendent également réglementer davantage l'accès à la profession, en organisant des écoles appelées à former des individus plus qualifiés, à même de gérer des équipements de plus en plus complexes. Ils plaident enfin pour un usage généralisé des concessions, que ce soit dans la distribution ou dans l'aménagement des cours d'eau, contre l'avis de beaucoup de petits entrepreneurs, qui militent pour l'absence de contraintes. Sur tous ces points, des divergences profondes séparent les patrons des grands groupes de leurs homologues à la tête de sociétés locales, qui restent très attachés à une certaine liberté d'action.

La période de l'entre-deux-guerres voit ces nouveaux dirigeants accéder aux postes de responsabilité des principaux syndicats professionnels. Ce faisant, leur vision des rapports entre acteurs publics et privés s'impose progressivement, surtout après la crise du début des

---

54 Citons, par exemple, le Comité d'électricité (Morsel Henri, « La politique professionnelle… », *chap. cit.*, p. 795) et la Commission des distributions d'énergie électrique (Lanthier Pierre, *chap. cit.*, p. 246), instaurés avant le premier conflit mondial. D'autres cénacles apparaissent durant l'entre-deux-guerres, qui font la part belle aux représentants des grands groupes privés.

55 Morsel Henri, « La politique professionnelle… », *chap. cit.*, pp. 780-794.

56 Morsel Henri, « La formation d'un grand patronat », *chap. cit.*, p. 747.

années 1930[57]. Parmi les patrons qui ont participé aux débats sur les réformes du secteur électrique[58], des figures telles que Gabriel Cordier ou Ernest Mercier sont emblématiques du changement à l'œuvre. Dirigeant de l'EELM, le premier préside l'USE de 1917 à 1920[59]. Henri Morsel le présente comme l'un des chefs de file du courant technocratique en France, plaidant pour une plus grande intervention de l'État. Ernest Mercier, bien décrit par Richard Kuisel[60], est plus connu des non spécialistes. L'homme est indissociable du mouvement du « Redressement français », qu'il fonde et préside en 1925. Il y prône une conception dirigiste de l'économie, axée sur un partenariat équilibré entre l'État et les industriels. Beaucoup de ces thèses trouvent un certain écho auprès des ministères des Travaux publics et de l'Agriculture. Les fonctionnaires qui y travaillent sont en effet à la recherche de solutions et de soutiens pour répondre aux interpellations dont ils font l'objet de la part de divers groupes sociaux. S'instaure alors, au fil des années, une relation de forte proximité, qui est renforcée par le fait que, tant du côté de l'État que des sociétés privées, beaucoup d'ingénieurs sont issus des Ponts et chaussées, corps qui a investi massivement les industries de réseaux[61]. Ayant fréquenté les mêmes écoles, pratiquant pour beaucoup le pantouflage, ces individus forgent une nouvelle communauté de pensée, qui se caractérise par un souci de rationalisation et de gestion concertée du secteur, considérées comme la panacée pour moderniser le pays. Cette connivence, qui n'est pas exempte de différends ou de conflits, ne manque pas d'être interprétée par certains élus et syndicats de personnels comme la manifestation de l'emprise des trusts, au plus près de l'action de l'État.

---

57 Lanthier Pierre, *chap. cit.*, p. 221.

58 Pour quelques repères sur l'idéologie dominante chez ces dirigeants : *ibid.*, pp. 235-247.

59 Morsel Henri, « La politique professionnelle… », *chap. cit.*, p. 785.

60 Kuisel Richard, *Ernest Mercier, French technocrat (1878-1955)*, Berkeley Los Angeles, University of California Press, 1967.

61 Morsel Henri, « La formation d'un grand patronat », *chap. cit.* ; Lanthier Pierre, *chap. cit.*, pp. 223 et 256 ; Joly Hervé, « Les ingénieurs du corps des Ponts et chaussées dans les compagnies électriques : la nationalisation avant la nationalisation », in : Barjot Dominique, Cœuré Sophie, Morsel Henri (dir.), *Stratégies, gestion, management. Les compagnies électriques et leurs patrons (1895-1945)*, Paris, AHEF-PUF, 2001, pp. 455-473.

Une dynamique institutionnelle : l'émergence d'une intervention de l'État

Ces transformations ne font pas que modifier les rapports de force économiques. Elles ont également des conséquences importantes sur la nature des jeux institutionnels, notamment entre État et pouvoirs locaux. L'éclatement du modèle intégré de production-distribution organisé jusque-là à l'échelle locale, la spécialisation des segments ouvrent en effet de nouveaux espaces de régulation, laissés vacants par des communes qui se focalisent essentiellement sur la gestion de la distribution. C'est en particulier le cas de la production et du transport, activités désormais bien distinctes, qui sont au cœur de la nouvelle industrie.

Poussé notamment par les sociétés d'électricité et leurs fédérations professionnelles[62], l'État commence à s'immiscer un peu plus dans le secteur. La production et le transport sont des cibles privilégiées, qui montrent un ministère des Travaux publics proche des préoccupations des entreprises privées, cherchant à soutenir leur croissance et à les inciter à coopérer pour développer les infrastructures. Dans la distribution, la situation est différente car cette branche constitue toujours le domaine réservé des communes, eu égard à la loi du 15 juin 1906. Pour autant, le ministère des Travaux publics ne reste pas passif. Soucieux de consolider l'activité des industriels, il intervient de manière indirecte en se posant en arbitre des conflits locaux et en facilitateur d'un mouvement de rationalisation présenté par certains comme nécessaire.

La production et le transport, champs d'intervention privilégiés de l'État

La lente transformation du secteur électrique ne se fait pas dans un vide institutionnel, qui laisserait l'entière initiative aux acteurs privés. Dès que s'esquissent l'interconnexion des réseaux de transport et l'exploitation des ressources hydroélectriques du pays, les administrations d'État s'intéressent de plus en plus à l'organisation d'une industrie dont elles estiment qu'elle est appelée à jouer un rôle stratégique.

62 D'autres dynamiques seraient à aborder, que nous n'évoquerons pas ici. Nous pensons par exemple au rôle des syndicats de personnel, qui interpellent l'État sur les conditions de travail dans les industries de l'énergie.

La production : soutenir la « houille blanche »

L'attention se porte tout d'abord sur la production. Au moment de la Première Guerre mondiale, l'énergie d'origine hydroélectrique (la « houille blanche ») suscite une mobilisation de grande ampleur. Il n'a certes pas fallu attendre cette période pour voir fleurir les premiers projets utilisant ce type de ressource. Dès l'origine, selon les régions, une part non négligeable de l'électricité est produite à partir de cours d'eau, rivières et chutes alimentant les industriels et les réseaux de distribution. La première usine destinée à la seule vente d'électricité (donc sans autoconsommation) date de 1888[63]. Située en région alpine, dont le potentiel est énorme, elle atteste l'intérêt précoce pour l'hydraulique, déjà utilisée depuis des siècles pour produire de l'énergie mécanique.

Pourtant, l'hydroélectricité peine à décoller en France à la veille du premier conflit mondial. Malgré un engouement au tournant des XIXe et XXe siècles, elle bute sur de nombreuses difficultés. Dans beaucoup de régions de montagne, le potentiel hydraulique est déjà en partie exploité par des équipements plus anciens, comme les moulins. Au nombre de 70 000 en 1890, de 55 000 en 1906, ceux-ci alimentent une petite industrie (scieurs, taillandiers, tisseurs, etc.) bien implantée et qui résiste encore à la concurrence d'autres centres de production[64]. Il est donc souvent difficile pour une société d'électricité de trouver des chutes et cours d'eau disponibles ou de persuader ces entreprises locales de se convertir à ce qui constitue une nouvelle forme d'énergie pour elles, d'une efficacité au demeurant incertaine. À cette épineuse question de la disponibilité des sites vient s'ajouter le poids considérable des contraintes juridiques qui pèsent sur les aménagements. Les riverains continuent de bénéficier d'un droit à l'usage de l'eau. Certains « barreurs de chute » l'utilisent pour spéculer, à une période où les initiatives se multiplient, du fait du desserrement des contraintes techniques (transport à longue distance)[65]. Aussi les projets ont-ils peine à se développer, plaçant la France à un niveau d'équipement bien inférieur à ce qu'il pourrait être eu égard à son potentiel[66].

Comme dans d'autres domaines économiques[67], la guerre modifie l'attitude de l'État à l'égard de cette question de la « houille blanche ».

---

63 Morsel Henri, « L'électricité dans l'économie générale du pays », *chap. cit.*, p. 520.

64 *Ibid.*, pp. 518-520.

65 *Ibid.*, p. 522.

66 *Ibid.*, p. 523.

67 Kuisel Richard F., *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX° siècle*, Paris, Gallimard, 1984, pp. 73-116.

Le conflit a des conséquences considérables sur l'approvisionnement en houille et en charbon, combustibles qui pèsent lourdement dans la balance énergétique[68]. L'invasion allemande prive la France de près des trois-quarts de sa production intérieure, essentiellement concentrée dans le Nord Pas de Calais[69]. Les importations, qui représentaient avant-guerre environ le tiers de la consommation nationale, baissent de 28 % dès la première année des hostilités et connaissent des hausses de prix substantielles. Ces dérèglements obligent l'administration à mettre en place des mesures exceptionnelles de contingentement et de rationalisation, afin d'éviter la paralysie du pays. Mais, plus fondamentalement, ils soulèvent la question de l'indépendance énergétique et de la capacité de l'appareil productif français à faire face à une guerre qui s'annonce longue et coûteuse.

Trois hommes jouent un rôle décisif dans l'engagement accru de l'État dans le secteur électrique : Louis Loucheur, Alexandre Giros, et Albert Claveille[70]. Louis Loucheur a déjà derrière lui une longue carrière de dirigeant de sociétés électriques lorsqu'il est nommé, fin 1916, sous-secrétaire d'État à l'Artillerie et aux Munitions puis, moins d'un an plus tard, ministre de l'Armement. Il a fondé avant-guerre, avec Alexandre Giros, des compagnies de taille importante, comme l'EENF (Énergie électrique du nord de la France), la SGE (Société générale d'entreprises) ainsi que Loire et Centre. Cette expérience lui vaut un statut d'expert ès énergie au sein du gouvernement d'Aristide Briand. Avec Albert Thomas et Étienne Clémentel, alors ministre du Commerce, Louis Loucheur fait partie de ceux qui plaident pour une intervention économique de l'État, seule à même, selon lui, de poursuivre l'effort de guerre sur la durée[71]. Contrairement à ses deux collègues du gouvernement, partisans, pour l'un, de programmes proches des nationalisations (Thomas), pour l'autre, de la mise en place d'une forme de corporatisme (Clémentel), Loucheur œuvre en faveur d'un engagement minimal de la puissance publique, pragmatique, incitatif, conçu en étroite collaboration avec le patronat privé. Sa doctrine, qui est co-élaborée avec de grands énergéticiens comme Ernest Mercier ou Albert Petsche (Lyonnaise des eaux), marque

---

68 Banal Michel, « L'électricité pendant la Première Guerre Mondiale », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, p. 901.

69 Barjot Dominique, « Équiper », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 631-632.

70 *Ibid.*, pp. 632-633. Nous évoquerons le rôle d'Albert Claveille dans le paragraphe consacré au transport.

71 Kuisel Richard F., *Le capitalisme et l'État en France…*, *op. cit.*, pp. 100-104.

durablement l'engagement de l'État dans le secteur électrique, bien au-delà du premier conflit mondial. Elle montre une grande convergence de vues entre les élites administratives et industrielles, favorisée par l'appartenance aux grands corps techniques mais aussi par l'influence notable qu'exercent les syndicats professionnels (SPPDEE, CSFH, USE) sur les politiques publiques gouvernementales.

Si l'on excepte les prêts en matériel et les avances remboursables consentis aux entreprises privées durant le conflit, l'État adopte deux mesures principales. Elles ont pour cadre la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, dont le rapporteur est Léon Perrier, député radical-socialiste et président du conseil général de l'Isère. Son vote fait suite aux travaux de la commission extra-parlementaire des forces hydrauliques chargée en 1917 d'élaborer un nouveau statut des eaux[72]. Malgré ses imperfections, ce texte est fondamental, dans la mesure où il offre un cadre juridique favorable au développement de la production d'énergie hydraulique. Désormais, celle-ci est considérée comme un bien distinct de l'eau. Elle n'est donc plus soumise au droit de riveraineté jusque-là en vigueur, qui obligeait les porteurs de projets à des tractations souvent longues et infructueuses. Seul un droit à l'indemnité peut être exigé. Le deuxième apport de la loi est de soumettre l'énergie hydraulique à un régime de concession ou d'autorisation de l'État, ce qui donne, là encore, des marges de manœuvre supplémentaires aux industriels. Ceux-ci peuvent désormais s'appuyer sur les contraintes d'utilité publique pour imposer des installations dont les propriétaires et les riverains ne veulent pas. En assimilant l'énergie hydraulique à un « bien » national au service de l'intérêt général, la loi du 16 octobre 1919 offre donc à l'administration des Travaux publics de s'immiscer un peu plus dans la gestion du secteur électrique.

Malgré ces avancées, la « nationalisation » de la question de la « houille blanche » ne constitue qu'une étape timide vers une plus grande intervention de l'État. D'une part, les élus locaux ont à cœur de conserver une certaine maîtrise sur l'usage des ressources énergétiques de leur territoire. Pour ce faire, ils peuvent s'appuyer sur la loi du 16 octobre 1919, qui prévoit deux principales mesures en la matière[73]. D'un côté, aucune concession hydroélectrique ne doit être accordée sans recueillir préalablement l'avis

---

72 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 358-361.

73 Pour une analyse précise sur les cas de la Nièvre et de l'Yonne : Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*, pp. 119-123.

des conseils généraux concernés, ce qui permet d'inclure les élus dans le jeu décisionnel. De l'autre, le législateur instaure des redevances et surtout des quotas d'« énergie réservée », afin que les acteurs situés à proximité des aménagements bénéficient des retombées des richesses produites (un kWh à moindre coût)[74]. Le système de l'« énergie réservée » prévoit d'affecter une partie de l'électricité fournie par les nouveaux équipements à l'État (pour ses services publics) et aux conseils généraux riverains (art. 10). Ces derniers ont accès à un volume de kWh dont ils peuvent faire profiter certains usagers, notamment agricoles. Dans le cas de l'usine de la Cure, située aux confins de l'Yonne et de la Nièvre, sur 6 000 kW de puissance installée, le projet de cahier des charges signé en 1921 par l'exploitant propose d'affecter 500 kW à l'État (et ses services publics) et autant aux deux conseils généraux concernés[75]. Ces derniers peuvent également prétendre disposer de réserves contractuelles à hauteur de 400 kW. La proportion d'énergie redistribuée localement s'élève donc, pour les seuls conseils généraux, à 15 %. Ce chiffre, qui n'est pas négligeable, montre que les élus restent vigilants à ce que la production fournie par leur territoire ne leur échappe pas totalement.

D'autre, part, dans le secteur électrique comme ailleurs, les élites politico-administratives et les dirigeants des firmes privées sont encore très réticents à s'affranchir du paradigme libéral qui prévaut depuis le XIXe siècle. Leur volonté de circonscrire l'État à un simple rôle de garant des grands équilibres sociaux est visible lorsqu'il s'agit de favoriser la « houille blanche », pourtant considérée comme d'intérêt national. L'action du ministère des Travaux publics se restreint à un soutien somme toute assez limité aux industriels. Au-delà des aspects réglementaires, il se fait sous forme de subventions et d'avances que les énergéticiens rechignent à solliciter, par crainte de se voir imposer une tutelle[76]. Pourtant autorisée par la loi du 16 octobre 1919, la participation de l'État au capital d'entreprises hydroélectriques reste d'un usage réduit. Quelques initiatives se font jour dans les vallées de la moyenne Dordogne et du Rhône[77], dans le cadre de sociétés d'économie mixte. L'exemple de la Compagnie nationale du Rhône (CNR), bien documenté par Alexandre

---

74 Arch. FNCCR, D. FC 010 et FC 011.

75 Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*, pp. 122-123.

76 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 364-365.

77 Évesque Jacques, *op. cit.*, p. 35 ; Giandou Alexandre, *La Compagnie Nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'État*, Grenoble, PUG, 1999.

Giandou, montre toutefois que la conversion de l'État en entrepreneur est chose difficile. Décidée en 1921, la création de la CNR ne devient effective qu'en 1933. Ce retard est certes imputable aux revendications contradictoires des conseils généraux qui sont associés au projet, ainsi qu'aux divisions entre industriels. Mais il tient également à l'attitude pour le moins hostile du Conseil d'État et du Sénat, lesquels n'acceptent pas de voir l'État se transformer en un acteur économique, fût-ce aux côtés de firmes privées. Aussi le rôle de la puissance publique se réduit-il à une fonction d'incitation certes nouvelle et productrice d'effets, mais qui reste encore très confinée.

Le transport : favoriser l'interconnexion des réseaux

Un constat analogue peut être tiré pour ce qui concerne le transport d'énergie, domaine hautement stratégique. Le développement des centrales hydroélectriques passe en effet par la construction d'un réseau national de lignes à haute et très haute tensions, à même d'écouler l'énergie produite vers les lieux de consommation. Après avoir laissé l'initiative de cette tâche aux industriels, l'État commence à s'intéresser de plus près à la question. Dès 1918, le ministère des Travaux publics, dirigé alors par Albert Claveille, entreprend d'uniformiser, par voie de circulaire, les types de courants, fréquences et tensions utilisés (il en existe alors environ 60 en France), afin de favoriser une plus grande interconnexion[78]. La même année est mis en place un comité d'étude chargé d'élaborer un programme national et de préparer la reconstruction du Nord, alors libéré de la menace ennemie[79]. Il réunit services de l'État et industriels et se donne pour objectif d'évaluer les futurs besoins. Face à l'ampleur du travail à accomplir et au volume important des dépenses à engager, le ministère des Travaux publics décide alors de légiférer, comme il l'a fait quelques années plus tôt pour l'hydroélectricité.

Votée le 19 juillet 1922, la loi sur le transport d'énergie électrique à grande distance illustre ce nouveau volontarisme de l'État[80]. Elle fait suite à la création, un an plus tôt, de deux sociétés d'économie mixte chargées de reconstruire les réseaux du nord et de l'est de la

---

78 Berthonnet Arnaud, « La tarification du transport de l'énergie électrique en France avant la Nationalisation. Étude historique et économique », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, numéro spécial, décembre 1999, p. 14.

79 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 365-366.

80 Bouneau Christophe, « Le transport d'énergie et l'interconnexion », *chap. cit.*

France, qui ont été très largement détruits au moment des hostilités. Dans le texte voté par le Parlement en 1922, l'État entend jouer un rôle plus important dans le développement des réseaux à haute et très haute tensions. Ces infrastructures, qui se voient reconnaître une existence légale, sont désormais placées sous le contrôle du ministère des Travaux publics, l'État étant doté du statut d'autorité concédante. La circulaire et le décret des 4 et 24 avril 1923 précisent la nature et la portée de cette nouvelle disposition[81]. Il faut toutefois signaler que le caractère de service public du réseau de transport n'est pas encore acté. Comme le rappelle Christophe Bouneau[82], la concession est plutôt envisagée comme un régime encadrant des contrats de droit privé, entre producteurs et fournisseurs d'énergie finale aux consommateurs. Aucun cahier des charges type n'est d'ailleurs proposé, contrairement aux concessions de distribution (loi de 1906), seul un document modèle étant rédigé par le ministère des Travaux publics. Entre 1919 et 1943, 120 concessions de transport sont accordées à 90 sociétés[83]. Sur un autre plan, tout en limitant son implication financière directe, le ministère des Travaux publics se donne également le droit d'obliger les producteurs, distributeurs, départements, communes et services publics (chemins de fer par exemple) à constituer sous sa direction un organisme collectif pour construire et exploiter un réseau de transport à haute tension. En cas de blocage, la loi prévoit une possibilité de rachat des lignes, par voie d'expropriation. À travers ce texte, le ministère veut ainsi se placer en autorité organisatrice du développement des réseaux de transport, en vue de favoriser l'émergence d'une infrastructure de taille nationale.

Nul historien ne conteste aujourd'hui l'échec de cette politique qui se voulait innovante en revisitant les formes de partenariat entre acteurs publics et privés[84]. Aucun organisme issu directement de la loi n'est créé dans les années qui suivent son adoption par le Parlement, le seul pour lequel une filiation puisse être établie étant l'Union pour le transport de l'énergie de l'Est, qui n'apparaît qu'en 1939, dans un contexte qui a fortement évolué. L'abandon d'une partie essentielle du texte législatif[85],

81 Colli Jean-Claude, *art. cit.*, p. 29.

82 Bouneau Christophe, « Le transport d'énergie et l'interconnexion », *chap. cit.*, p. 785.

83 Magnien Maurice, « Le réseau électrique : les techniques de transport et les hommes du réseau », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 7, juin 1986, p. 37.

84 Bouneau Christophe, « Le transport d'énergie et l'interconnexion », *chap. cit.*

85 L'obligation de constituer un organisme commun n'a jamais été mise en pratique, faute de décret publié.

l'absence de réel levier financier, l'existence de liens étroits entre le ministère des Travaux publics et les sociétés concessionnaires ont été avancés pour expliquer les raisons de cet échec. Si effets il y a, ceux-ci sont surtout indirects, comme l'illustre le cas de l'UPEPO, où les services déconcentrés de l'État sont plutôt dans une posture d'accompagnement vis-à-vis des acteurs privés[86].

Aménager, arbitrer, rationaliser : les incursions de l'État dans la distribution

Beaucoup d'historiens ont pointé l'influence des théories libérales pour expliquer l'engagement timoré de l'État dans le secteur de l'énergie au sortir du premier conflit mondial. Ce facteur joue fortement, tant ces doctrines conditionnent la manière de penser et d'agir des élites politiques et administratives, qui ne considèrent pas qu'il soit du ressort de la puissance publique de se substituer aux acteurs privés, hormis quelques cas exceptionnels. Jusqu'au milieu des années 1930, les rapports qu'entretiennent l'État et l'économie restent encore largement appréhendés sous l'angle du partenariat, de l'incitation, de la convergence naturelle des initiatives, en vue de satisfaire l'intérêt général. Il faut attendre le tournant keynésien pour qu'une plus grande partie de cette élite fasse son chemin de Damas et se convertisse à une conception volontariste de l'action publique.

À considérer de plus près la branche distribution, cette explication doit être complétée par un autre type de facteur, tout aussi important. Il renvoie au système institutionnel et à la nature des relations qui existent alors, dans ce segment d'activité, entre l'État et les collectivités locales. Indépendamment des conceptions libérales qui animent ses dirigeants, l'État, dans ses différentes composantes (ministères des Travaux publics et de l'Intérieur), est en effet très contraint par le cadre juridique hérité du début du siècle. La loi du 15 juin 1906 est toujours en vigueur et pèse dans la construction d'un nouveau modèle de service public. Elle fait des communes et de leurs groupements les autorités concédantes de la distribution d'électricité et, par conséquent, les interlocuteurs privilégiés des sociétés concessionnaires. Ces prérogatives ne sont aucunement remises en question durant l'entre-deux-guerres, tant les élus locaux y restent profondément attachés.

---

86 Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire…*, *op. cit.*, pp. 207-225.

Dans ce climat institutionnel sensible, c'est de manière indirecte que l'État tente de conquérir une position plus affirmée dans la distribution. Cette quête passe tout d'abord par l'esquisse d'une politique d'aménagement du territoire, à travers le soutien à l'électrification rurale[87]. Mais d'autres formes d'intervention vont plus loin, jusqu'aux frontières des compétences communales. Estimant que son rôle est de favoriser une gestion plus efficace du secteur, le ministère des Travaux publics n'hésite pas, en effet, à s'immiscer dans les pratiques tarifaires des municipalités et à tenter de réorganiser le marché pour donner une plus grande visibilité aux industriels.

L'État aménageur : l'électrification rurale

Avant l'entre-deux-guerres, la question de l'accès de tous les citoyens aux réseaux électriques ne constitue pas ce que l'on pourrait appeler un problème public. Bien qu'elle fascine et qu'elle devienne synonyme de progrès et de confort[88], l'électricité n'est pas encore considérée comme un bien nécessaire à la vie économique et sociale. Les travaux des historiens, qui s'appuient notamment sur les témoignages des contemporains, nous invitent à nous préserver d'une illusion rétrospective tendant à associer, de manière mécanique, innovations technologiques et évolution des mentalités. Dans bien des cas, des décalages importants existent entre les progrès que connaît l'électricité, qui en font une énergie plus fiable et compétitive, et la manière dont elle est perçue par la population. De nombreux préjugés persistent. Des réticences individuelles et collectives se font jour. Ces freins réduisent la pénétration de l'électricité dans la société française, notamment dans les campagnes, bien qu'il faille se garder d'une vision par trop simpliste des réactions du monde rural. Cette défiance est souvent alimentée par les détracteurs de l'électricité, qui mettent en avant ce qu'ils considèrent comme ses dangers (le risque de foudre), ses risques pour la santé voire les menaces qu'elle ferait peser sur le mode de vie et les équilibres sociaux[89].

Ce rapport à l'électricité change considérablement à partir de la Première Guerre mondiale. L'accès de tous devient désormais une

---

87 Sur les origines de l'action de l'État en matière d'aménagement du territoire, notamment dans les grands services en réseaux : Caro Patrice, Dard Olivier, Daumas Jean-Claude, *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, 2002.

88 Beltran Alain, Carré Patrice A., *op. cit.*, pp. 95-132.

89 *Ibid.*, pp. 135-213.

question nationale, donnant naissance à un mouvement important en faveur de l'électrification des campagnes. Thierry Nadau a bien montré en quoi cette mobilisation tient à l'activisme de groupes aussi divers que les agrariens, fervents défenseurs du monde rural, au nom de considérations politiques et sociales, et les ingénieurs modernisateurs du ministère de l'Agriculture, très présents dans les campagnes[90]. Pour les premiers, l'État se doit d'intervenir pour lutter contre l'exode rural qui menace l'équilibre du pays, et ce d'autant plus que la Nation a contracté, selon eux, une dette morale à l'égard des campagnes lors du conflit mondial. Le développement des réseaux électriques est surtout vu comme le moyen de maintenir à la terre les paysans et leur famille, en leur offrant le confort dont bénéficient les citadins. Pour les seconds, présents à travers l'administration du Génie rural, de création récente[91], la diffusion la plus large possible de l'électricité doit permettre de moderniser l'agriculture et de développer les petites industries. Elle procède surtout de motivations d'ordre économique, même si le bien-être des populations n'est pas absent des préoccupations. Sollicités par ces deux types d'acteurs ainsi que par leurs administrés, de très nombreux élus ruraux se mobilisent pour doter leur commune d'une énergie qui est désormais synonyme de progrès.

Portée par cette coalition d'intérêts divers, l'électrification rurale devient, au cours des années 1920, une cause nationale justifiant une intervention accrue de l'État. L'énergie électrique est désormais comparée à d'autres services publics, comme la voirie[92], dont l'État a la charge, avec les départements. Le 3 décembre 1923, un arrêt de la Cour de cassation reconnaît d'ailleurs ce nouveau statut[93]. Dans ce contexte, beaucoup considèrent que les communes ne sont pas en mesure de résoudre à elles seules les difficultés d'équipement en infrastructures. Nombreuses et morcelées, disposant d'une expertise et d'une capacité financière limitées, elles restent très dépendantes du bon vouloir des concessionnaires. Développer des réseaux dans le monde rural est en effet un pari risqué

---

90 Nadau Thierry, « L'électrification rurale », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 1206-1210.

91 Elle a été instaurée par le décret du 26 décembre 1918 (*ibid.*, p. 1215).

92 Intervention de MM. Launay (docteur en droit, chef du bureau du Génie rural au ministère de l'Agriculture), Peyssonnerie (ingénieur agronome, inspecteur général adjoint à l'Office national du Crédit Agricole) et Duperrier (ingénieur en chef des Ponts et chaussées d'Eure-et-Loir) au Congrès national de l'électrification rurale (*L'électrification rurale. Travaux…*, *doc. cit.*, p. 222).

93 Beltran Alain, Carré Patrice A., *op. cit.*, p. 268.

pour ces sociétés, beaucoup plus que dans les villes, où les conditions sont plus favorables. Les frais d'installation sont élevés au regard des perspectives de vente. Les réticences des populations restent souvent tenaces, même si une stratégie offensive peut conduire à des résultats plus rapides qu'escomptés, ainsi qu'en atteste l'expérience menée par Joachim Estrade dans l'Aude et dans les Pyrénées-Orientales[94].

Les difficultés rencontrées par les élus ruraux pour électrifier leur territoire les conduisent à faire pression sur l'État afin qu'il débloque des financements plus conséquents. Les besoins sont considérables, estimés par certains à quelque 2,5 milliards de francs, soit environ 2,1 milliards d'euros de 2016[95]. Cette mobilisation passe par le canal parlementaire mais aussi par l'accès aux ministères de l'Agriculture et des Travaux publics, interlocuteurs attentifs aux revendications des notables locaux. Leurs ingénieurs, en particulier ceux du Génie rural, ont en effet beaucoup à gagner d'une intervention accrue de l'État, par leur rôle de dispensateurs des crédits publics et de conseillers des maires en matière d'équipements collectifs. Dans la Nièvre, c'est en grande partie grâce aux subsides du conseil général et des syndicats d'électrification qu'un bureau départemental du Génie rural peut être installé en 1926, base à partir de laquelle se nouent de nombreux contacts avec les élus[96]. Il n'est donc guère étonnant de voir les fonctionnaires de l'Agriculture et des Travaux publics participer très activement aux réflexions des édiles locaux, ainsi que le montre le Congrès national de l'électrification rurale de 1924, où les premiers rédigent bon nombre de rapports techniques et financiers destinés à rendre compte de la réalité du terrain et des difficultés rencontrées[97]. Cette implication est perçue comme une vraie menace par beaucoup d'ingénieurs-conseils privés, qui craignent d'être évincés par les communes[98].

---

94 Sarda Claire, *op. cit.*, pp. 68-70 ; Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire…*, *op. cit.*, pp. 54-56 et 79-84.

95 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 373. Les chiffres de conversion des francs en euros sont calculés à partir des données de l'INSEE. Il en sera de même par la suite.

96 Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*, pp. 84-89 et 188-191.

97 *L'électrification rurale. Travaux…*, *doc. cit.*

98 Voir à ce sujet une brochure très instructive éditée en 1935 par l'Association française des ingénieurs-conseils urbanistes et sanitaires (AFUS), qui dénonce les pratiques du Génie rural (« Le Génie rural ? Ce que tout maire ne doit pas ignorer », Arch. FNCCR, D. DD 018).

Cette entente permet de surmonter en partie les réserves manifestées par l'administration des Finances, peu encline à accepter de nouvelles dépenses à une période de grave crise des comptes publics[99]. Une première circulaire du ministère de l'Agriculture, datée du 19 octobre 1919, invite à considérer les investissements d'électrification comme des travaux d'amélioration agricole, ouvrant dès lors la possibilité d'obtenir des subventions[100]. En 1923, une autre circulaire élargit le champ des possibles, la référence « rurale » se substituant au terme « agricole » qui figurait dans le texte précédent pour qualifier les projets éligibles. Mais la disposition la plus importante reste la loi du 2 août 1923, qui fait suite aux propositions d'une commission interministérielle instaurée en 1922, placée sous la présidence d'Henry Chéron, ministre de l'Agriculture, sénateur radical et président du conseil général du Calvados. Ce texte, qui est issu d'une réflexion parallèle à celle sur la « houille blanche[101] », instaure un régime d'avance, via l'Office national du crédit agricole. 600 millions de francs (620 millions d'euros de 2016) sont débloqués pour financer des emprunts accordés à des conditions préférentielles aux communes (taux de 3 % pour des durées pouvant aller jusqu'à 40 ans). Des dispositions ultérieures prévoient de les remplacer par des subventions, sous certaines conditions fixées par décret. Toutefois, il ne faudrait pas se méprendre sur la volonté d'implication réelle de l'État durant cette période. Comme l'explique un document interministériel, il s'agit encore et avant tout de se reposer sur les sociétés privées et « de n'engager les finances locales qu'avec une extrême prudence » en la matière[102]. L'objectif est de se concentrer surtout sur les bourgs les plus peuplés, afin de ne pas excéder les ressources allouées par le Parlement.

L'État arbitre : la mise en place d'un index économique électrique

Cantonnée jusque-là à la fixation de niveaux maxima de prix dans les contrats de concession de distribution publique d'électricité, l'intervention de l'État en matière tarifaire change de nature au sortir du premier conflit

99 Becker Jean-Jacques, Berstein Serge, *Victoire et frustrations. 1914-1929*, Paris, Seuil, 1990, pp. 223-230.

100 Nadau Thierry, « L'électrification rurale », *chap. cit.*, p. 1209.

101 Le rapport établi par M. Troté, ingénieur en chef des Ponts et chaussées et inspecteur général du service hydraulique, s'inscrit en complémentarité avec les travaux évoqués plus haut sur la production d'hydroélectricité et son transport à longue distance (CHAN, F10, 4509).

102 Circulaire interministérielle (Agriculture, Intérieur, Travaux publics) du 3 août 1927 concernant l'électrification rurale (Arch. FNCCR, D. FH 001).

mondial. Cette évolution fait suite à la multiplication des litiges opposant les municipalités et les sociétés de distribution. Arguant des difficultés de la guerre, en particulier du renchérissement du prix du charbon, qui alimente encore largement l'appareil de production, de nombreux concessionnaires demandent des relèvements tarifaires. Si certaines communes cèdent bon gré mal gré, beaucoup d'autres font part de leur désaccord, en s'appuyant sur les clauses figurant dans les contrats de concession, qui prévoient des prix inférieurs à ceux demandés. Cette confrontation nourrit de nombreux contentieux, dont le plus célèbre oppose la Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux (CGEB) à la municipalité bordelaise, autour de la hausse des tarifs du gaz[103]. Face au refus de la ville et du tribunal administratif d'accéder à ses demandes, la CGEB porte l'affaire devant le Conseil d'État. Dans un arrêt du 30 mars 1916, celui-ci annule la décision du conseil de préfecture de Bordeaux et reconnaît le droit du concessionnaire, dont les conditions d'exploitation ont été complètement modifiées, à obtenir gain de cause. Prise au nom de ce qui va devenir chez les juristes la « théorie de l'imprévision », cette décision a un impact important sur l'ensemble du secteur énergétique. Même si elle ne concerne que le gaz, elle pousse l'État à intervenir de manière plus volontariste, dans un contexte où les contentieux se multiplient. En effet, fortes de la décision prise par le Conseil d'État, plusieurs compagnies gazières réclament une indemnité dite d'imprévision aux villes qui ne consentent pas à augmenter les tarifs[104]. De nombreux élus refusent de la leur verser, au motif que les profits qu'elles réalisent restent assez élevés et qu'il faut les considérer dans la durée, et non au regard des déficits réalisés sur quelques exercices comptables[105]. Ils reçoivent l'appui du ministre de l'Intérieur du moment, Louis Malvy, qui, dans une circulaire datant du 19 août 1916, reprend l'argument et invite par ailleurs les communes à prendre en considération les ventes que les concessionnaires peuvent aussi réaliser au titre des sous-produits. Il enjoint les préfets à prodiguer leurs conseils aux villes et à « les défendre contre les prétentions exagérées des Compagnies[106] ».

Ce conflit touche également la distribution publique d'énergie électrique. En France, à la fin de la Première guerre mondiale, 400 villes refusent les demandes de hausses des tarifs d'électricité, ce qui occasionne de nombreux

---

103 Fernandez Alexandre, *op. cit.*, pp. 128-132.

104 Évesque Jacques, *op. cit.*, p. 39.

105 « Compte rendu général du IVE congrès tenu par les Maires des principales villes de l'Ouest de la France. Hôtel de Ville de Rennes, le Mercredi 13 Septembre 1916 », Rennes, Imprimerie des Arts et Manufactures, 1916, p. 5.

106 *Ibid.*

procès[107]. Cette situation délicate incite le ministère des Travaux publics à s'immiscer dans le jeu des relations contractuelles. Dans un premier temps, son action passe essentiellement par l'entremise des préfets et des ingénieurs en chef du contrôle électrique (services déconcentrés des Ponts et chaussées), qui essaient de faire pression sur les élus pour qu'ils accèdent aux demandes de leurs concessionnaires[108]. Mais, face aux difficultés persistantes, le ministère décide d'aller plus loin et, par un décret en date du 28 juin 1921, instaure un index économique électrique destiné à mettre fin aux incessantes querelles locales[109]. Là encore se manifeste l'influence des industriels de l'électricité sur les politiques publiques de l'État, via leur syndicat professionnel (SPPDEE).

Le principe de cet index est simple. Il s'agit de fixer un « juste prix » des tarifs d'électricité, sur la base de l'évolution des coûts de la main-d'œuvre et du charbon. Chaque trimestre ou semestre (la périodicité est variable durant les années 1920), le service central des forces hydrauliques et des distributions d'énergie électrique du ministère des Travaux publics demande aux ingénieurs de ses services déconcentrés de réaliser une enquête auprès de tous les concessionnaires[110]. Les résultats alimentent le travail de la commission des distributions d'énergie électrique (CDEE). Cet organisme national est chargé de fixer deux index (basse et haute tensions) par département, à partir desquels des relèvements tarifaires peuvent être négociés. En endossant, via la fixation de ces index, une fonction d'arbitre, le ministère des Travaux publics s'invite donc un peu plus dans le domaine de la distribution. Même s'il n'agit pas sur la structure des tarifs en tant que telle mais sur leur évolution, même s'il n'entend pas se substituer aux communes dans leurs négociations avec les concessionnaires, il n'en demeure pas moins qu'il empiète quelque peu sur les prérogatives municipales. Beaucoup d'élus locaux ne s'y trompent pas, qui dénoncent l'instauration d'un index qui a pour conséquence, bien souvent, de renchérir les tarifs, alors que bon nombre de compagnies continuent à afficher des profits substantiels[111]. Certains

---

107 Vuillermot Catherine, *L'électrification dans le département du Doubs…*, *op. cit.*, p. 110.

108 Vuillermot Catherine, *L'Union Électrique : un demi-siècle d'électricité. 1895-1946*, mémoire de DEA d'histoire, Université de Franche-Comté, 1986, p. 92 ; Desbrosses F., *op. cit.*, p. 102 ; Marnot Bruno, *op. cit.*, p. 49 ; Léau Virginie, *op. cit.*, pp. 37-38 ; Pradeau Sébastien, *op. cit.*, pp. 63-64.

109 Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire…*, *op. cit.*, p. 206. Par la suite, nous écrirons indifféremment « index économique électrique » ou « index électrique », les deux termes étant utilisés selon les acteurs.

110 CAC, V. [versement] 19771416, art. 15 à 24.

111 Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire…*, *op. cit.*, p. 206.

parlementaires, comme le député Lesaché, contestent le mode de calcul et la surreprésentation de l'État et des industriels de l'électricité au sein de la commission nationale[112]. Tenant en 1924 son premier congrès, la Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale (FNCER) adopte d'ailleurs, sur la proposition de M. Lesaché, un vœu appelant à ce que la moitié des membres de la CDEE soient désormais choisis parmi les syndicats de consommateurs d'électricité et les élus locaux, contre un tiers à l'époque. Il est relayé par plusieurs conseils généraux et chambres de commerce, qui vont parfois plus loin, demandant de supprimer purement et simplement un index jugé trop favorable aux intérêts des industriels[113]. Ces différents appels restent toutefois lettre morte, le ministère ne procédant à aucune révision de la composition de la commission ni à une quelconque réforme de l'index.

En dehors de cette mesure importante, l'action de l'État reste cependant assez limitée jusqu'aux années 1930. Elle consiste essentiellement à élaborer des cahiers des charges types ayant pour vocation d'encadrer les deux catégories de contrats qui régissent alors les relations dans la branche distribution : les concessions de distribution aux services publics (DSP), qui concernent la « vente en gros » d'énergie aux distributeurs locaux, délégataires des communes ; les concessions de distribution publique (DP), qui permettent à ces délégataires de vendre ensuite leur énergie « au détail » aux consommateurs finaux[114]. Ces deux cahiers des charges, définis par un décret datant du 17 janvier 1928, reprennent le principe de tarifs maxima. Ils ont également pour but d'encadrer un peu plus les pratiques des distributeurs, surtout dans le cas des 180 concessions de DSP existantes, qui sont sous la responsabilité de l'État[115]. Mais, s'agissant des DP, régies par la loi du 15 juin 1906, les communes restent toujours maîtresses de leur négociation tarifaire, à ceci près qu'elles doivent prendre en compte les index économiques désormais fixés par le ministère des Travaux publics.

---

112 *L'électrification rurale. Travaux du Premier Congrès…, doc. cit.*, p. 452.

113 « Modifications éventuelles aux index économiques et aux termes correctifs », rapport établi par M. Ailleret et présenté à la CDEE, 30 juin 1927 (CAC, V. 19771416, art. 13).

114 Deglaire Simone, Bordier Edmond, *op. cit.*, pp. 36-44 ; Monnier Lionel, *La tarification de l'électricité en France*, Paris, Économica, 1983, p. 78.

115 Monnier Lionel, *op. cit.*, p. 78. La loi du 15 avril 1906 ne donnant aux communes aucune compétence explicite dans ce domaine, l'État se positionne sur ce segment d'activité, comme il le fait par ailleurs pour la production et le transport.

L'État organisateur : la rationalisation de la carte de la distribution publique d'électricité

La rationalisation de la branche distribution constitue un autre pan important de l'action de l'État, qui affecte elle aussi, indirectement, les prérogatives communales. Elle part de l'idée, formulée par les fonctionnaires du ministère des Travaux publics, qui sont proches des milieux industriels, que l'électrification du territoire national ne pourra se poursuivre sans soutenir l'activité des compagnies privées et favoriser leur concentration. Les capitaux à mobiliser pour construire les réseaux sont en effet considérables, alors que les perspectives de rentabilité sont parfois lointaines, surtout dans les zones rurales. La pénétration de l'électricité rencontre de nombreux obstacles, du fait, en particulier, de la concurrence avec d'autres sources d'énergie. Dès lors, pour ces fonctionnaires et leurs homologues du Génie rural, l'État doit intervenir de deux façons pour accompagner la mutation du secteur. La première consiste à inciter les communes à se regrouper pour offrir un périmètre de concession plus large et donc plus intéressant à gérer pour les industriels. La seconde vise à encourager la concentration des sociétés concessionnaires, fût-ce au prix d'une moindre concurrence au niveau local. Cette dernière stratégie n'est pas propre à l'électricité. Comme le soulignent François Caron et Denis Woronoff, bien que la législation interdise toute forme d'entente économique (art. 419 du Code pénal), l'État fait preuve d'une certaine bienveillance en la matière, comme l'illustrent les exemples des marchés de la fonte ou de la chimie dans les années 1870-1890[116]. Cette attitude est favorisée par une évolution sensible de la jurisprudence à partir de 1884. Le secteur électrique ne fait pas exception, comme le montre l'action menée par le ministère des Travaux publics dans la branche distribution. Il s'agit désormais, comme pour le transport d'électricité à longue distance, de créer localement des conditions propices à l'électrification du territoire national. L'objectif est de mettre de l'ordre dans le foisonnement des initiatives privées et de faire émerger quelques concessionnaires ayant les reins suffisamment solides pour accélérer la construction d'infrastructures.

C'est précisément la tâche à laquelle se livrent, partout en France, les ingénieurs du ministère des Travaux publics en charge du contrôle des distributions d'énergie électrique, souvent avec le soutien actif des préfets, du Génie rural et des conseils généraux[117]. En banlieue parisienne,

---

[116] Caron François, « Dynamismes et freinages de la croissance industrielle », *op. cit.*, pp. 248-249 ; Woronoff Denis, *op. cit.,* p. 359.

[117] Nous reviendrons sur ce dernier type d'acteurs dans le chapitre suivant.

la stratégie des services déconcentrés de l'État pousse clairement à la concentration des différents concessionnaires ainsi qu'au regroupement des communes[118]. Elle est facilitée par la circulaire interministérielle du 1er avril 1918, qui fixe le courant 50 périodes comme standard dans la distribution, ce qui permet d'encourager la coopération technique entre les compagnies privées[119]. En Seine-Inférieure, le préfet organise en septembre 1920 une réunion durant laquelle des zones d'influence sont attribuées explicitement à des entreprises, en présence de conseillers généraux et de fonctionnaires des Travaux publics et du Génie rural[120]. En échange de la formalisation de ce système d'ententes, les sociétés se voient octroyer des objectifs de construction de réseaux de basse et haute tensions. Le cas se présente également dans le Calvados et l'Aube[121]. Dans ce dernier département, le député Lesaché dénonce l'intervention du service des Ponts et chaussées, qui a pour effet, selon lui, d'introduire une distorsion de concurrence préjudiciable à l'exercice des compétences municipales.

La rationalisation de la carte de la distribution passe aussi, de manière concomitante, par le regroupement des communes. Dans la veine des réflexions qui se font jour autour du manque d'expertise des élus locaux et de la nécessité de repenser une organisation territoriale dont on juge qu'elle est datée[122], il s'agit de faire émerger de nouveaux interlocuteurs pour les concessionnaires, à même de penser et de gérer avec eux un développement « rationnel » des réseaux de distribution. Cette stratégie s'inscrit dans le cadre des réflexions que l'État mène sur l'électrification rurale. Par décret du 22 mars 1922, le ministère des Travaux publics instaure une commission interministérielle pour la diffusion de l'énergie électrique dans les campagnes[123]. Elle a pour objectif « d'établir un programme d'ensemble […] dans les communes rurales[124] ». Le rapport Troté, du nom d'un ingénieur du ministère des Travaux publics à qui incombe la mission de se

---

118 Beltran Alain, *op. cit.*, pp. 420-423 ; Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*, p. 63.

119 Malégarie Charles, *L'électricité à Paris*, Paris, Béranger, 1947, p. 80.

120 Bourienne Véronique, *op. cit.*, pp. 341-345.

121 *L'électrification rurale. Travaux du Premier Congrès…*, *doc. cit.*, pp. 450-455.

122 Bellanger Emmanuel, « Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970) », in : Le Saout Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012, pp. 207-225.

123 M. Verrier, « Production et transport de l'énergie électrique », rapport non daté mais que l'on peut situer au milieu des années 1920 (CHAN, F10, 4509, dossier « Électrification rurale (1919-1941) »).

124 *Ibid.*, p. 1.

pencher sur les réseaux de distribution, estime nécessaire de favoriser les coopérations entre municipalités : « les groupements chargés de réaliser les entreprises, qui seront en général des syndicats de communes, devront être organisés en ne se bornant pas à prendre en considération les seuls besoins de ceux qui en ont pris l'initiative, mais avec des vues d'ensemble, en tenant compte de la situation géographique et agronomique, des affinités des populations. Il conviendra d'étendre ces groupements autant qu'on le pourra, sans nuire à leur constitution ou à leur bonne administration et d'y comprendre des éléments plus ou moins rémunérateurs, dans la limite où cette solidarisation ne risquera pas de compromettre la vitalité de l'opération[125] ».

Ces réflexions nourrissent l'action des préfets, des conseils généraux et des services déconcentrés de l'État (Génie rural, Ponts et chaussées), qui sont impliqués dans le soutien aux communes rurales. Dans un certain nombre de départements, les agents de l'État sont activement secondés par les sociétés privées, qui voient ainsi l'opportunité d'enlever plusieurs concessions à la fois[126]. Pour mener à bien cette entreprise de rationalisation administrative, le ministère de l'Intérieur peut s'appuyer sur la loi du 22 mars 1890, qui autorise les communes à se regrouper sous forme de syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU). Commence alors un formidable mouvement de mutualisation des moyens, qui se traduit par l'émergence de plusieurs centaines de structures dans les années 1920[127].

L'entrée de l'industrie électrique dans une nouvelle ère (une croissance continue des usages et un début de centralisation technico-économique) amorce une période de profonde reconfiguration institutionnelle. Alors qu'elles étaient au début du siècle au cœur du modèle de service public, les communes se voient désormais contestées dans leur fonction de régulation. Leur statut d'autorité concédante n'est pas abrogé mais il est écorné par l'attitude plus intrusive de l'État, qui cherche à mieux encadrer le développement d'une énergie jugée indispensable. Leur pouvoir de négociation ne disparaît pas mais il est progressivement rogné par les

---

125 M. Troté, « Rapport sur la distribution de l'Énergie Électrique dans les communes rurales », p. 55, document non daté mais contemporain du rapport Verrier cité plus haut (CHAN, F10, 4509, dossier « Électrification rurale (1919-1941) »).

126 Massé Bernard, *op. cit.*, p. 32 ; Vuillermot Catherine, *L'Union Électrique…*, *op. cit.*, p. 58.

127 *Cf.* chapitre suivant.

concessionnaires, du fait de l'évolution des rapports de force économiques au sein du secteur.

C'est dans ce contexte évolutif et sujet à de multiples incertitudes que des formes de contestation apparaissent, en particulier de la part des élus locaux. Dénonçant des relations de plus en plus asymétriques avec leurs délégataires, pointant une attitude de l'État beaucoup trop favorable aux intérêts des compagnies privées, ces derniers ont le sentiment que la loi du 15 juin 1906 est devenue un texte sans réelle portée. Ces attentes et ces frustrations font émerger un nouvel acteur, dont le rôle va s'avérer très important dans le processus de recomposition du service public : la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

Chapitre 3

Naissance d'un lobby rural : la FNCCR

Au tournant des décennies 1920-1930, l'action des élus s'intensifie pour se structurer aux niveaux local et national. Elle prend appui sur ce qui constitue une force nouvelle après la Première Guerre mondiale : le monde rural qui, par le biais des institutions intercommunales et départementales, se saisit des questions d'électricité. Bénéficiant d'une législation favorable et du soutien de l'État, des centaines de syndicats d'électrification se créent, afin de mutualiser les efforts des municipalités et de faire face à des concessionnaires bien organisés. Leur action est secondée par les conseils généraux, dont l'intervention porte surtout sur les infrastructures de transport. C'est à partir de ce tissu institutionnel dense et de la volonté de former un front uni des revendications locales que naît, en 1933, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Elle se donne pour objectif, au moment où la crise économique atteint la France, de mieux faire entendre la voix des autorités concédantes et de faire contrepoids aux groupes privés, qui entretiennent des relations étroites avec l'État. Pour ce faire, elle entend pousser ce dernier à intervenir davantage dans un secteur que beaucoup considèrent désormais comme un service public essentiel.

L'objet de ce chapitre est d'explorer les conditions d'émergence de cette Fédération, qui voient un « groupe latent » (les élus ruraux) se constituer en force structurée pour porter ses revendications auprès des administrations d'État[1]. Pour ce faire, nous montrerons comment des acteurs au départ assez isolés (des présidents de syndicats d'électrification, des notables locaux, etc.) parviennent à joindre leurs forces pour former un nouveau groupe d'intérêt, autour de la défense des compétences communales. Nous décrirons ensuite comment la structure qu'ils créent « fait organisation », c'est-à-dire se dote de règles de fonctionnement et de compétences internes qui lui permettent d'élaborer une doctrine et un programme d'action crédibles. Enfin, nous analyserons le travail de légitimation entrepris par

---

[1] Processus qui, n'ayant rien de « naturel », doit faire l'objet d'une analyse précise (Olson Mancur, *Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965). Voir aussi Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

la FNCCR dès sa création, qui consiste à tisser des liens durables avec les administrations d'État, si besoin est en écartant d'autres groupes sociaux.

Une nouvelle force sur l'échiquier politique : les élus ruraux

Jusqu'à la fin du premier conflit mondial, l'électricité reste un service essentiellement urbain. À cette époque, 20 % des communes françaises disposent de réseaux électriques, et encore sur une partie de leur territoire[2]. En 1934, ce chiffre passe à 91 %, même s'il faut préciser que, bien souvent, le centre-bourg est surtout concerné[3]. Cette pénétration progressive de l'énergie électrique dans les campagnes n'est pas imputable aux seules compagnies privées. Elle doit beaucoup à l'émergence d'une nouvelle force politique : les élus ruraux. Celle-ci se structure à partir de deux institutions locales : les syndicats d'électrification et les conseils généraux.

La grande vague de l'intercommunalité électrique

La création des syndicats d'électrification trouve son origine dans la loi du 22 mars 1890, qui autorise les communes à se regrouper afin de mutualiser certaines de leurs compétences. Voté peu après la grande charte municipale de 1884, ce texte vise alors, avant tout, l'organisation de la bienfaisance et de l'assistance publique[4], qui constituent des domaines clés de la politique d'implantation du régime républicain[5]. Toutefois, sa mise en œuvre reste pendant longtemps limitée, du fait notamment des réticences des élus à se dessaisir de prérogatives qui leur confèrent pouvoir et légitimité. En 1908, seuls 22 groupements de communes ont été créés. Ce nombre n'évolue guère jusqu'au premier conflit mondial.

Dans les décennies 1920 et 1930, l'intercommunalité connaît un succès spectaculaire dans le domaine de l'électrification[6]. Des centaines de structures voient le jour autour de cette compétence. Leur nombre s'élève

2 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 370.

3 *Ibid.*, p. 375.

4 Stahl Pierrette, « L'essor des syndicats de communes… », *art. cit.*, p. 62 ; Bellanger Emmanuel, « Les syndicats de communes d'une France en morceaux… », *chap. cit.*, pp. 210-211.

5 Bec Colette, *op. cit.*, pp. 16-17.

6 Leydet Victor, *Le Syndicat de communes*, thèse de doctorat de droit, Université de Paris, Faculté de droit, Paris, Librairie technique et économique, 1937, p. 71.

à 1 674 en 1937, ce qui représente 77 % de la totalité des syndicats[7]. Il faut dire que ce mouvement bénéficie d'une conjoncture institutionnelle particulièrement favorable. Il est soutenu par les ministères de l'Intérieur, des Travaux publics et de l'Agriculture, dans le cadre de leur politique de rationalisation administrative. Il profite également des effets de la loi du 2 août 1923 sur l'électrification rurale, qui procure aux élus de nouvelles ressources financières (même s'il ne faut pas les surestimer). Si quelques structures comme le Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité (SCBPE) naissent en territoire urbain[8], la plupart des intercommunalités se créent en zone rurale.

Ces syndicats exercent alors deux compétences principales[9]. Tout d'abord, ils peuvent jouir du statut d'autorité concédante des réseaux de distribution publique d'énergie électrique. En 1932, 72,2 % des communes ont opté pour un tel transfert[10]. Leur autre grand champ d'action est la gestion des fonds d'électrification rurale. Cette compétence permet aux syndicats qui sont maîtres d'ouvrage des réseaux de distribution de pouvoir financer des infrastructures sur leur territoire. La tâche consiste à monter des dossiers, solliciter l'expertise de maîtres d'œuvre (ingénieurs-conseils, fonctionnaires des Ponts et chaussées et surtout du Génie rural), mobiliser les élus et certains relais influents (députés, sénateurs, préfet, ministres, etc.), inciter la population à souscrire à des emprunts, faire pression sur les services déconcentrés de l'État afin d'obtenir des crédits, etc.

Ces multiples fonctions font des syndicats des lieux de pouvoir très convoités par les élus locaux, notamment les notables du système départemental. Le SCBPE en fournit une belle illustration. De sa création, en 1924, jusqu'au second conflit mondial, le bureau du syndicat, instance essentielle, compte en effet douze maires des plus grandes villes de banlieue ainsi que de nombreuses personnalités de premier plan[11]. Il faut dire que les enjeux de pouvoir sont à la mesure de l'importance qu'occupe l'électricité dans l'action politique. Dans beaucoup de communes rurales, l'arrivée de

---

7 *Ibid.*

8 Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*

9 Pour une étude de cas sur la création et le fonctionnement d'un petit syndicat rural : Rivière Delphine, *L'électrification rurale du département de l'Aveyron. L'exemple de la Société d'Électrification Rurale de Lescure-Jaoul : impact de l'électrification sur la vie quotidienne en Ségala. 1921-1952*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université Toulouse II-Le Mirail, 2005. Voir aussi Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*, pp. 170-191 et 227-300.

10 Stahl Pierrette, « L'essor des syndicats de communes… », *art. cit.*, p. 69.

11 Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*, p. 102.

l'énergie électrique représente un évènement majeur dans la vie locale[12]. Elle donne lieu à des fêtes de villages très ritualisées, autour, par exemple, de la pose d'un transformateur, qui célèbre l'entrée de la commune dans la modernité. Elle suscite des fâcheries entre habitants. Elle attise des rivalités politiques, ce qui peut parfois compromettre la dynamique intercommunale. Intervenant en 1924 au premier congrès de la Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale (FNCER), M. Peyssonnerie attribue ainsi le faible développement des syndicats d'électrification dans le sud de la France au fait que « la constitution d'une grande collectivité telle que le syndicat intercommunal […] ne manquerait pas dans ces régions, d'attiser des ambitions politiques qui s'affronteraient avec violence et provoqueraient des scissions mettant en péril le succès de l'entreprise[13] ». Trois ans plus tard, l'ingénieur en chef du contrôle des distributions d'énergie électrique de Dordogne souligne lui aussi la nécessité de composer avec des maires pouvant être divisés, en fonction de leurs divergences de vues politiques[14].

Dans ce contexte, il est important pour un élu qui aspire à jouer un rôle de premier plan de s'investir dans les syndicats d'électrification. Il est également essentiel de mettre en place, au sein de ces structures, des mécanismes de décision qui soient à même de neutraliser les conflits entre communes, de mettre à distance les idéologies et les rivalités partisanes. Là encore, le cas du SCBPE apparaît des plus intéressants. Fondé par des élus modérés, l'institution doit faire face, à partir de 1935, à une implantation durable du parti communiste dans le département de la Seine. Pour certains, l'arrivée de ce nouvel acteur menace de mettre à mal les formes de coopération qui ont été instaurées depuis plusieurs années[15]. Les instances dirigeantes du SCBPE savent toutefois surmonter les difficultés grâce aux routines délibératives existantes, qui permettent aux élus, d'obédiences politiques pourtant opposées, de travailler ensemble sans provoquer de crise majeure.

---

12 Guillou Anne, *Enfin… la nuit devient lumière. L'arrivée de l'électricité dans le Finistère*, Éd. Coop Breizh – Spézet, 1996, pp. 113-114 et 118-121 ; Auroux Mélanie, *Équipement électrique et vie rurale en Auvergne*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université Blaise Pascal Clermont-Ferrand II, 2000, pp. 97-107 ; Suc Benjamin, *L'électrification des campagnes du Rhône (1920-1940). L'exemple du syndicat intercommunal d'électricité de Saint-Symphorien-sur-Coise et de la région de Mornant*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université Lumière-Lyon 2, 2003, pp. 135-138 ; Rivière Delphine, *op. cit.*, pp. 147-156.

13 *L'électrification rurale. Travaux du Premier Congrès…*, *doc. cit.*, p. 248. Il s'agit du même locuteur que celui évoqué dans le chapitre précédent.

14 Durand Emmanuel, *L'électrification et la modernisation économique du département de la Dordogne (fin du XIXème siècle – Veille du second conflit mondial)*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Michel de Montaigne Bordeaux III, 1999, p. 139.

15 Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*, pp. 159-163.

Ce type de fonctionnement, à base d'un « gouvernement par le consensus » caractéristique des institutions intercommunales[16], contribue à installer durablement les syndicats d'électricité dans l'espace local.

L'action des conseils généraux dans l'aménagement infrastructurel du territoire

Souvent poussés par les préfets[17], les conseils généraux jouent eux aussi un rôle important dans les mutations qui affectent le secteur électrique durant l'entre-deux-guerres. Cette action s'inscrit dans une longue tradition d'intervention qui remonte à l'époque napoléonienne. Les conseils généraux prennent alors en charge les routes départementales et les chemins vicinaux, par voie de subventions ou en créant des services dédiés[18]. Cette implication perdure et s'étend par la suite à la plupart des grands réseaux qui ont pour vocation de quadriller le territoire national. À partir du Second Empire, ce sont les chemins de fer d'intérêt local qui focalisent l'attention des élus[19]. Dans les années 1890, c'est au tour du téléphone de mobiliser les énergies[20].

---

16 Desage Fabien, Guéranger David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2011, pp. 121-193.

17 Voir par exemple le cas de la Nièvre, analysé par Élisabeth Barreau (*Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*, pp. 104-108).

18 Thœnig Jean-Claude, *L'administration des routes et le pouvoir départemental. Vie et mort de la vicinalité*, Paris, Éditions Cujas (collection GRAL), 1980.

19 Wolkowitsch Maurice, « Le siècle des chemins de fer secondaires. Les entreprises, les réseaux, le trafic », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 30, printemps 2004. Sur la place des réseaux d'intérêt local dans la politique de transport ferroviaire en France : Caron François, *Histoire des chemins de fer en France (1883-1937)*, tome 2, Paris, Fayard, 2005, pp. 92-99.

20 Peu d'études ont été consacrées au rôle des collectivités locales (et notamment des conseils généraux) dans le développement des réseaux téléphoniques en France. On peut citer cependant le travail remarquable réalisé par Denise Junger et Pascal Milon sur le département de la Vienne (*Les débuts du téléphone dans le département de la Vienne (1882-1960)*, Chauvigny, Associations des Publications Chauvinoises, 2016) ainsi que ceux de Frédéric Nibart et de Jean-Paul Martin sur le Maine-et-Loire et la Lorraine (Nibart Frédéric, *Les premiers pas du téléphone en Maine-et-Loire*, Angers, sans éditeur, 2010, pp. 179-202 ; Martin Jean-Paul, « Les premiers développements du téléphone en Lorraine (1885-1914) », *Revue Géographique de l'Est*, tome 24, n° 3-4, juillet-décembre 1982, pp. 215-234). Ils confirment les intuitions de Jacques Attali et d'Yves Stourdzé sur le rôle important joué par les notables locaux dans la structuration du secteur des télécommunications en France (Attali Jacques, Stourdzé Yves, "The Birth of the Telephone and Economic Crisis: The Slow Death of Monologue in French

Aussi, lorsque l'électricité acquiert le statut de service public, beaucoup de conseils généraux s'intéressent assez spontanément à son devenir, afin de permettre aux populations d'y avoir un meilleur accès.

Les premières formes d'intervention apparaissent dès le sortir de la Première Guerre mondiale pour s'intensifier au cours de la décennie 1920. Elles correspondent à une période où les questions d'aménagement électrique du territoire se posent avec une acuité toute particulière. S'il est difficile de résumer en quelques lignes la variété des initiatives prises, tant elles diffèrent selon les territoires, on peut toutefois distinguer huit principaux modes d'action qui concernent les trois segments de la chaîne électrique que sont la distribution, le transport et la production[21] (*cf.* figure 3).

Fig. 3. *Les formes d'intervention des conseils généraux durant l'entre-deux-guerres*[22]

DISTRIBUTION	TRANSPORT	PRODUCTION
Soutien financier à l'électrification rurale *Une majorité de départements*	**Dimensionnement des lignes de transport** *Pyrénées-Atlantiques, Gironde, Haute-Garonne*	**Participation dans des compagnies** *Seine et autres départements de la vallée du Rhône (CNR)* *Départements de la vallée de la moyenne Dordogne (EEMD)*
Coordination des concessionnaires *Calvados, Corse, Creuse, Gironde, Ille-et-Vilaine, Jura, Loir-et-Cher, Saône-et-Loire, Sarthe, Seine, Seine-Maritime, Vienne*	**Subvention et/ou construction de réseaux (via des DSP ou la constitution de régies)** *Aube, Corse, Côte-d'Or, Eure-et-Loir, Gironde, Haute-Marne, Ille-et-Vilaine, Jura, Loire, Loire-Atlantique, Lot-et-Garonne, Manche, Sarthe, Savoie, Seine-Maritime, Vienne*	**Énergie réservée** *Tarifs préférentiels dans le cadre de certains aménagements hydroélectriques*
Développement des usages *Ardèche, Loire-Atlantique, Nièvre, Pas de Calais*		
Autorité concédante, régie *Loir-et-Cher, Loiret, Sarthe*		

Society", in : de Sola Pool Ithiel (ed.), *The Social Impact of the Telephone*, Cambridge (Mass.) London, The MIT Press, 1977, pp. 105-108 ; Stourdzé Yves, *Pour une poignée d'électrons*, Fayard, Paris, 1987, pp. 153 et 336).

21 Poupeau François-Mathieu, « Des passeurs vers la modernité : les Conseils généraux et l'électrification de la France pendant l'entre-deux-guerres », *Pour mémoire*, Comité d'histoire du MEDDE, n° HS, Hiver 2015-2016, pp. 159-165.

22 La liste des départements cités dans ce tableau n'est pas exhaustive. Elle a été bâtie à partir des exemples trouvés dans les travaux des historiens et dans les archives que nous avons dépouillées (les pages ne sont pas mentionnées, pour éviter toute surcharge) : **Ardèche** (Chabal Cédric, *L'électrification d'un département rural : l'Ardèche*, mémoire de maîtrise, Université Jean-Moulin, Lyon III, 1997), **Aube** (Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*), **Basses-Pyrénées** (Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire*, *op. cit.*), **Calvados** (Ninet Emmanuel, *op. cit.* ; *L'électrification rurale. Travaux du Premier Congrès…*, *doc. cit.*), **Corse** (Delavalle Pierre-Jean, Campocasso Pierre-Jean, *Une île, des hommes, la lumière*, Albiana, CMCAS de Corse, CCAS, 2002), **Côte-d'Or** (Barreau Élisabeth,

C'est dans le domaine du transport que l'intervention des conseils généraux est la plus structurante[23]. Ce segment d'activité pose en effet de gros problèmes en matière d'électrification. Développer des réseaux de basse tension pour desservir les villages, bourgs et hameaux ruraux n'est pertinent et n'a de portée que dans la mesure où des infrastructures de transport pourront, en amont, les alimenter en courant électrique. L'enjeu

---

Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939), *op. cit.*), **Creuse** (*Les artisans de la lumière*, *op. cit.*), **Dordogne** (Évesque Jacques, *op. cit.* ; Durand Emmanuel, *op. cit.*), **Doubs** (Vuillermot Catherine, *L'Union Électrique…*, *op. cit.*), **Eure-et-Loir** (*L'électrification rurale. Travaux du Premier Congrès…*, *doc. cit.* ; Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*), **Gironde** (Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire*, *op. cit.* ; Bouvier Yves, *Une grande société régionale…*, *op. cit.* ; Desbrosses F., *op. cit.* ; Nemoff Stephan, *Les Régies d'Électricité de la Gironde : une entreprise au service de l'électrification rurale et ses contraintes*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Michel de Montaigne, Bordeaux III, 1998), **Haute-Garonne** (Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire*, *op. cit.*), **Haute-Marne** (Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*), **Ille-et-Vilaine** (Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu de lumière…*, *op. cit.* ; Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu d'énergie…*, *op. cit.*), **Jura** (Vuillermot Catherine, *L'Union Électrique…*, *op. cit.*), **Landes** (Léau Virginie, *op. cit.*), **Loir-et-Cher** (Garnier Paul, *L'électrification rurale du Loir-et-Cher*, Blois, Service d'électrification rurale du Loir-et-Cher, 1946 ; Marnot Bruno, *op. cit.* ; EDF GDF Services Loir-et-Cher, *50 ans d'histoire de l'électricité et du gaz en Loir-et-Cher*, Blois, 1997), **Loire** (Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*), **Loire-Atlantique** (Sauban René, *op. cit.*), **Loiret** (Marnot Bruno, *op. cit.*), **Lot-et-Garonne** (Pradeau Sébastien, *op. cit.*), **Manche** (Compagnon Robert, Massicot Bernard, Poizat Gérard, *L'éclair et la flamme dans la Manche*, Édité par EDF-GDF Services Manche, 1992), **Nièvre** (Barreau Élisabeth, *L'électrification du Nivernais. Le rôle particulier de trois sociétés, Continental Edison & ses filiales, Électricité Loire et Nièvre et Union Électrique du Nivernais. 1890-1945*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV-Sorbonne, 1998 ; Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*), **Pas de Calais** (Carpentier Philippe, *L'électrification rurale du Pas-de-Calais (1919-1939)*, mémoire de DEA d'histoire économique contemporaine, Université d'Artois, 2000-2001), **Rhône** (Giandou Alexandre, *op. cit.* ; Suc Benjamin, *op. cit.*), **Saône-et-Loire** (Vuillermot Catherine, *L'Union Électrique…*, *op. cit.*), **Sarthe** (Magniol Johnny, *L'électrification des campagnes sarthoises. 1919-1939*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université du Maine, 1984), **Savoie** (*L'électrification rurale. Travaux du Premier Congrès…*, *doc. cit.*), **Seine** (Beltran Alain, *op. cit.* ; Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*), **Seine-Maritime** (Pimont Isabelle, *op. cit.*), **Vienne** (*L'électrification rurale. Travaux du Premier Congrès…*, *doc. cit.* ; Bernard Pierre, *op. cit.*). À noter que certains de ces départements portent un nom différent durant l'entre-deux-guerres.

23 Eu égard aux contraintes de format, nous n'évoquerons ni la distribution ni la production. Pour un examen plus général : Poupeau François-Mathieu, « Des passeurs vers la modernité… », *art. cit.*

porte sur la construction de grandes artères nationales, que l'État s'efforce de soutenir, mais aussi sur la constitution d'un maillage plus serré de lignes intermédiaires à haute tension, couvrant un ou plusieurs départements. C'est précisément sur ce type de réseaux que beaucoup de conseils généraux concentrent leur action. Durant les années 1920, la prise en charge de ces infrastructures par des opérateurs privés s'avère souvent difficile, surtout dans les territoires où les perspectives de croissance sont peu élevées. Même si l'État, qui est autorité concédante dans ce domaine, essaie de jouer sur certains leviers[24], les postulants ne se bousculent guère. Beaucoup préfèrent se concentrer sur des activités plus lucratives. Ceux qui investissent dans de tels réseaux choisissent souvent des tracés qui privilégient la desserte de gros sites industriels ou d'agglomérations importantes, sans tenir compte des souhaits des élus de mieux aménager le territoire départemental. En 1922, le député Jovelet proteste ainsi contre la stratégie trop sélective des sociétés de transport d'électricité, soutenues par le ministère des Travaux publics[25]. En 1925, c'est au tour de son collègue Lesaché d'interpeller cette même administration au sujet de l'absence totale de concertation entre l'État et les conseils généraux au sujet de la construction des réseaux de transport[26].

Peu satisfaits des décisions prises, plusieurs conseils généraux décident alors d'intervenir en accordant des subventions aux opérateurs privés dans le cadre soit d'une concession d'État, soit d'une concession départementale. Dans un premier temps, ces tentatives font long feu, du fait notamment des réticences administratives. Mais, les difficultés de desserte persistant, les positions évoluent au fil des années, le ministère des Travaux publics se montrant de plus en plus favorable à ces initiatives. Rédigé pour alimenter la réflexion sur ce qui deviendra la loi du 2 août 1923, le rapport Troté, que nous avons déjà évoqué[27], préconise de donner davantage de latitude d'action aux conseils généraux. Il estime nécessaire d'inciter ces derniers à construire ce qu'il nomme des « réseaux intermédiaires », dont le coût, considérable, est évalué à 4 milliards de francs[28] (4,1 milliards d'euros de 2016). Même si cette recommandation n'est pas suivie d'effets, elle montre un certain assouplissement de la position de l'État, qui ouvre de nouvelles

---

[24] *Cf.* chapitre précédent.

[25] Lettre de la direction des Forces hydrauliques et des distributions d'énergie électrique (DFHDEE) au président de la Chambre des députés, 14 avril 1922 (CAC, V. 19771416, art. 182).

[26] Lettre de la DFHDEE au président de la Chambre des députés, 23 juin 1925 (CAC, V. 19771416, art. 182).

[27] *Cf.* chapitre précédent.

[28] CHAN, F10, 4509, dossier « Électrification rurale (1919-1941) ».

perspectives aux conseils généraux. Faute de pouvoir disposer d'un cadre juridique clair et de compétences dédiées, leurs projets reçoivent un accueil plus favorable de la part des services des Ponts et chaussées. Plusieurs conseils généraux franchissent alors le pas et décident d'établir leur propre réseau[29]. Les pourparlers sont parfois très difficiles, en raison notamment de la crainte, exprimée par les élus ou le préfet, de grever lourdement le budget départemental[30]. Ils peuvent durer plusieurs années, comme dans les Landes[31]. Certains conseils généraux optent pour la création d'une régie, en Gironde ou dans le Loir-et-Cher[32]. Mais le cas le plus fréquent reste la concession. Le conseil général se positionne alors comme l'autorité concédante du réseau de transport haute tension, en complément de l'État, tout en laissant aux communes le soin de définir leurs priorités d'électrification. Ces initiatives, décriées pour leur caractère onéreux ou parce qu'elles nuiraient à la concurrence[33], accélèrent la construction de réseaux intermédiaires. Elles assurent une plus grande continuité dans la chaîne d'acheminement de l'énergie électrique, entre les infrastructures situées en amont (les lignes à haute et très haute tensions) et en aval (les réseaux de basse tension). Elles permettent aussi, comme dans le Calvados, le Lot-et-Garonne ou la Nièvre[34], de faire pression auprès des compagnies de distribution privées pour qu'elles baissent les tarifs consentis aux particuliers.

De la contestation au lobby : la création de la FNCCR

C'est à partir de cette base institutionnelle locale que se constitue, en 1933, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Sa naissance découle d'un constat simple : l'action collective est certes nécessaire au plan local mais elle ne sera pas efficace sans la création d'une instance représentative nationale. Les rapports de force entre les communes et leurs délégataires n'ont en effet pas été

---

29 Poupeau François-Mathieu, « Des passeurs vers la modernité… », *art. cit.*

30 Pour un exemple, *cf.* le cas de la Nièvre (Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, *op. cit.*, pp. 192-226).

31 Léau Virginie, *op. cit.*, pp. 67-87.

32 Nemoff Stephan, *op. cit.* ; Garnier Paul, *op. cit.*

33 C'est le cas en Dordogne, où des critiques de ce genre s'élèvent contre le projet du conseil général (Durand Emmanuel, *op. cit.*, p. 150). Voir aussi, pour les Landes, Léau Virginie, *op. cit.*, pp. 85-86.

34 Ninet Emmanuel, *op. cit.*, pp. 134-136 et 143-149 ; Pradeau Sébastien, *op. cit.*, pp. 81 et 88-90 ; Barreau Élisabeth, *L'électrification du Nivernais…*, *op. cit.*, pp. 86-87.

modifiés par l'intervention des syndicats d'électrification et des conseils généraux. Les problèmes persistent et les premiers effets de la crise de 1929 sur le secteur électrique plaident en faveur d'une autre stratégie, complémentaire.

De la crise économique à la crise de régulation du secteur électrique

Les nombreuses critiques qui avaient vu le jour dans les années 1920 à l'encontre des compagnies privées sont loin de se tarir. La crise de 1929 et les réponses qui y sont apportées leur donne, au contraire, l'occasion de s'exprimer à nouveau et de poser la question d'une réforme d'ensemble du secteur énergétique.

Sans vouloir revenir dans le détail sur cet évènement majeur, il n'est pas inutile de rappeler en quelques traits ses conséquences sur l'industrie électrique française, ainsi que les lignes de fracture auxquelles il donne lieu au sein de la classe politique, concernant la marche à suivre. Pour les sociétés d'électricité, la situation au début des années 1930 se caractérise par une crise de surproduction, causée par la baisse de consommation de leur clientèle industrielle[35]. Représentant alors 87 % de la demande, celle-ci réduit fortement ses achats d'énergie pour faire face aux difficultés qu'elle rencontre dans l'écoulement de ses produits. De 107,7 en 1930 (base 100 en 1929), l'indice de consommation d'électricité baisse sensiblement dans les années qui suivent, atteignant 90,1 en 1932, année où la crise est à son acmé. Il ne retrouve son niveau de 1930 qu'en 1936. Malgré les efforts entrepris pour diversifier les débouchés vers les clients domestiques, les compagnies privées adoptent une stratégie attentiste. La grande majorité d'entre elles réduisent leurs investissements productifs, notamment dans l'hydroélectricité, de crainte d'aggraver la surproduction du parc existant. Du côté de la distribution, la tendance est à maintenir voire à augmenter les prix consentis aux consommateurs, en particulier à la clientèle domestique.

Cette crise et l'attitude des énergéticiens donnent lieu à des lectures contrastées de la part des acteurs contemporains[36]. Pour les uns, industriels

---

35 Lévy-Leboyer Maurice, « Panorama de l'électrification », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 75-81.

36 Pour une synthèse des débats, qui divisent aussi la communauté des historiens : Lévy-Leboyer Maurice, « Introduction générale », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel

de l'électricité en tête, il s'agit d'un retournement de cycle qui nécessite non pas une politique de baisse des tarifs mais l'adoption de mesures de relance externes à la profession et initiées par l'État. Tel est le message délivré par M. Ulrich, président du SPPDEE, dans un rapport présenté au Conseil national économique en février 1933[37]. Pour les autres, représentants des associations de consommateurs, élus locaux et une partie des hauts fonctionnaires de l'État, le contexte difficile que traverse le pays ne saurait dédouaner les compagnies d'électricité de leurs responsabilités. Ils leur reprochent de pratiquer une forme de malthusianisme économique pour maintenir les profits de leurs actionnaires à un niveau élevé. En révisant à la baisse leurs investissements, ces patrons sont suspectés d'entretenir une pénurie en électricité qui a pour effet de renchérir les tarifs et, par suite, d'hypothéquer le retour à la croissance. Cette stratégie est facilitée par le degré élevé de concentration du secteur. Le maintien d'un haut niveau de rentabilité des sociétés électriques vient à l'appui de cette thèse, qui gagne en audience. Pour ces observateurs critiques, la solution au problème ne passe pas par une relance exogène au secteur, qui aurait ensuite des effets d'entraînement sur la chaîne allant de la production à la distribution. La crise exige de l'État qu'il force la profession à changer de comportement, en matière d'investissements (maintenir un engagement fort) et de tarification (consentir à une baisse des prix pour continuer à développer les usages de l'électricité et, par suite, soutenir une politique de reprise économique).

C'est dans ce contexte conflictuel qu'apparaissent les premières réflexions au Parlement sur un changement de « régime ». Maurice Lévy-Leboyer les fait débuter avec la proposition de loi du député Alfred Margaine, qui en appelle, en décembre 1932, à une nouvelle organisation du secteur et une intervention accrue de l'État pour lutter contre les abus des sociétés privées[38]. Issu de l'École polytechnique, ingénieur en chef des Ponts et chaussées et député radical-socialiste de la Marne depuis 1910, Alfred Margaine s'est surtout distingué jusque-là par son intérêt pour les questions relatives à la politique extérieure et aux chemins de fer[39]. Cependant, le secteur électrique

Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 13-25.

37 Jaubert Alexis, *L'électrification des Réseaux Ruraux d'Électricité*, Assemblée des Présidents des Chambres d'Agriculture, 1933, p. 24.

38 Lévy-Leboyer Maurice, « Panorama de l'électrification », *chap. cit.*, pp. 83-84. Voir aussi Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 385-386.

39 Jolly Jean (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français (1889-1960)*, Paris, PUF, 8 volumes, 1960-1977, pp. 2367-2369.

ne lui est pas étranger. Il s'est penché sur les problèmes des réseaux de transport à haute tension au sortir de la Première Guerre mondiale, en lien avec l'électrification des infrastructures ferroviaires. Peu avant de déposer sa proposition de loi, il a été, de juin à décembre 1932, sous-secrétaire d'État aux Travaux publics, à une période de forte turbulence pour le secteur électrique. Ce parcours lui vaut d'être sensibilisé aux questions énergétiques et de proposer une loi visant à une réforme d'ensemble. Elle touche à ce qu'il estime être la « clef de l'organisation de l'industrie électrique en France[40] », à savoir le réseau de transport. Ce projet s'inspire du *Central Electricity Board* (CEB) créé en Angleterre suite à l'*Electricity Supply Act* de 1926[41]. Bien informé de l'expérience menée outre-Manche, Alfred Margaine propose de constituer un organisme assez similaire en France, en partie contrôlé par l'État, avec pour mission de développer le réseau d'interconnexion, de répartir l'énergie et d'agir directement sur les producteurs. Véritable pierre angulaire d'une réforme du secteur électrique, cette structure permettrait, selon lui, de résoudre les difficultés rencontrées dans la distribution, celle-ci n'étant désormais plus tributaire de choix et de stratégies opaques de la part des acteurs situés en amont.

Bien qu'elle reste lettre morte, cette proposition inaugure une activité parlementaire intense, ponctuée d'interventions et de propositions qui ouvrent la voie à un jeu de repositionnement entre les élus locaux, l'État et les industriels de l'électricité. C'est dans ce contexte d'insatisfaction et de contestation qu'un groupe d'élus décide de constituer une nouvelle organisation : la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

Des instances représentant les pouvoirs locaux en profond décalage

Au moment où cette initiative se dessine, l'espace institutionnel de représentation des pouvoirs locaux n'est pas vacant. Deux organisations principales pourraient prétendre se saisir des questions soulevées par les élus : l'Association des maires de France (AMF) et la Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale (FNCER). Mais, soit parce qu'elles manifestent un certain désintérêt sur ces sujets, soit parce qu'elles adoptent

---

40 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 385.

41 Hannah Leslie, *Electricity before Nationalization. A Study of the Development of The Electricity Supply Industry in Britain to 1948*, London, Basingstoke, Macmillan Press, 1979, pp. 75-104 ; Hughes Thomas P., *op. cit.*, pp. 354-362.

un positionnement jugé trop frileux, ces deux instances poussent les élus les plus contestataires à mettre en place leur propre structure.

Créée en 1907, refondée en 1925, l'AMF représente *a priori* un allié non négligeable pour les communes dans leurs relations avec l'État et les compagnies privées. L'AMF se constitue au cours de la première moitié du XXe siècle, par fusion de deux organisations préexistantes[42] : le Bureau permanent des congrès des maires de France (BPCM) et l'Association générale des maires de France (AGMF). Né en 1907, le BPCM s'intéresse dès son origine aux questions afférentes à l'énergie. Les différents congrès qui se réunissent sous son égide comptent cinq commissions, dont l'une est consacrée aux « services municipaux d'hygiène, de travaux, de voirie, d'eau, de gaz et d'électricité[43] ». Elle correspond à un sujet de préoccupation majeur pour les maires, suite à la loi du 15 juin 1906. Toutefois, cette commission n'a d'existence que pendant la tenue des congrès, le BPCM se voulant avant tout généraliste et n'ayant à cette période pas suffisamment de permanents pour entamer un vrai travail de fond sur ces questions. Ses représentants sont davantage préoccupés par des problèmes d'ordre général, comme l'ancrage de l'association dans le régime républicain, son audience auprès du Parlement et des administrations d'État, ou par de « gros dossiers » comme les finances locales et la défense des acquis de la loi municipale de 1884. Dans ce contexte, l'énergie n'occupe qu'une place limitée, peu de débats nourrissant les congrès dans les décennies 1910 et 1920, à quelques exceptions près. La création de l'AMF en 1925 ne change pas radicalement la donne, l'association étant, dès le départ, occupée par la fusion effective entre les deux anciennes structures (BPCM et AGMF) et par le projet de loi de 1926, qui vise à revoir certaines dispositions de la charte de 1884. Au contraire, l'AMF tend implicitement à déléguer le traitement de ces questions d'énergie et de services publics locaux à d'autres organisations plus spécialisées.

Parmi celles-ci figure désormais une nouvelle venue : la Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale (FNCER). Elle est créée le 17 avril 1923[44], au moment même où le processus de fusion entre le BPCM et l'AGMF entre dans sa phase finale. De deux ans l'aînée de l'AMF, la FNCER peut en effet apparaître à l'époque comme la structure la plus à même de porter les revendications des élus auprès des administrations

---

42 Le Lidec Patrick, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris I, 2001, pp. 13-145.

43 *Bull. AMF*, cinquième congrès tenu à Paris les 3, 4 et 5 novembre 1910, pp. 111-112.

44 *Le bulletin agricole*, n° 1924, 1938, p. 18.

d'État en charge des questions d'énergie. Sa date de naissance n'est pas anodine : elle est contemporaine de la loi du 2 août 1923, qui a été votée pour favoriser l'électrification rurale. Quelques élus décident alors d'unir les initiatives locales et d'instaurer un espace de dialogue avec l'État et les industriels de l'électricité. Dès les premières années, la Fédération entretient des relations étroites avec des organismes dont le but est de soutenir l'agriculture, qui connaît alors de graves difficultés. Elle est en particulier très liée à la Société nationale d'encouragement à l'agriculture (SNEA)[45]. Victor Boret, président de la FNCER, est vice-président de cette société, avant d'en occuper la présidence en 1927. Les deux institutions ont un même secrétaire général, M. Brancher, qui en assure l'administration, et comptent de nombreux adhérents communs. Elles coéditent enfin une revue mensuelle (*Le bulletin agricole*). Ces liens étroits témoignent de l'objectif prioritaire fixé par la FNCER : accompagner, grâce au développement de l'électricité, les mutations qui se dessinent dans le monde agricole.

À proprement parler, la FNCER n'est pas une association d'élus mais plutôt une structure hybride qui rassemble, sur le modèle de la SNEA, des hommes politiques, des fonctionnaires de l'État (ingénieurs du Génie rural) et des représentants des industriels de l'électricité. La composition de son comité central est, à ce titre, révélatrice[46]. Jusqu'en 1929, le président de la FNCER est Victor Boret, député, ancien ministre de l'Agriculture. Il est assisté de cinq vice-présidents : M. Cahen, le président du SPPDEE, deux sénateurs ingénieurs agricoles de formation (MM. Cassez et Donon) et deux conseillers généraux (MM. Farisy et Morin). MM. Brancher (secrétaire général de la SNEA) et Rolley (ingénieur en chef du Génie rural) y assurent chacun la fonction de secrétaire général et M. Blanchard (directeur des services agricoles de Seine-et-Oise) celle de trésorier. Cette diversité de profils et d'appartenances explique en partie le positionnement consensuel de la FNCER, qui transparaît dans le discours prononcé par Victor Boret lors de l'inauguration du premier Congrès de la Fédération, en 1924. Dans son allocution, le président insiste sur l'ardente nécessité de « moderniser les règles administratives, prévues pour d'autres temps et pour d'autres circonstances, et dont le caractère suranné ne répond plus aux exigences de l'œuvre formidable entreprise à la fois sur tous les points du territoire, en vue

[45] *Le bulletin agricole*, n° 1840, 1927, p. 2. La SNEA a été créée en 1880 pour faire contrepoids à la Société des agriculteurs de France (SAF), longtemps marquée par son anti-républicanisme (Barral Pierre, *Les Agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, Presses FNSP, 1968, pp. 80-81).

[46] *L'électrification rurale. Travaux…*, *doc. cit.*, pp. 425-431.

de réaliser l'électrification des campagnes[47] ». En identifiant ces déficiences comme étant les principales sources de difficultés, il positionne son association comme un partenaire de l'État et des compagnies d'électricité, qui doit se donner comme objectif principal d'aider les pouvoirs publics à améliorer les dispositifs existants. Dans un autre passage, après avoir prononcé le panégyrique attendu sur les bienfaits de l'électrification, Victor Boret évoque le climat de franche collaboration qu'il entend instaurer avec les sociétés privées : « que les industriels n'hésitent pas à multiplier les points de contact avec les agriculteurs ! Qu'ils les rencontrent en toute franchise, en toute loyauté, au sein d'organismes analogues à la Fédération Nationale des Collectivités d'Électrification Rurale, et ils trouveront d'utiles et d'opportuns appuis financiers pour leurs propres entreprises[48] ». Ces deux extraits sont révélateurs de la philosophie d'action de la FNCER, qui transparaît au travers des débats, malgré des prises de position parfois divergentes[49]. Pour Victor Boret et les membres du comité central, il s'agit avant tout de faire en sorte que les élus se comportent comme des partenaires certes exigeants envers l'État et les industriels de l'électricité, mais soucieux de s'abstraire de toute posture trop critique à leur égard. Il s'agit également de travailler à cadre institutionnel constant, les revendications portant sur une remise en cause de l'organisation du secteur n'étant pas officiellement de mise.

Créer un contre-pouvoir face aux grands groupes : la naissance de la FNCCR (1933)

Au fil des années, un nombre croissant d'élus ne se reconnaissent plus dans ce discours à la fois consensuel et apaisant, qui croit aux vertus du libre jeu du marché et à la possibilité d'un dialogue fécond avec les industriels de l'électricité. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la création, en 1933, de la Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées (FNCPE), future Fédération nationale des collectivités concédantes et régies[50] (FNCCR). Portée sur les fonts baptismaux par des élus très critiques, la FNCCR se structure en l'espace de quelques années

---

47 *Ibid.*, p. 434.

48 *Ibid.*, p. 438.

49 *Cf.* les propos tenus par M. Lesaché, dont le chapitre précédent s'est fait l'écho (*ibid.*, pp. 449-465).

50 La FNCPE décide de changer de nom en décembre 1936, pour devenir FNCCR, étendant alors son activité au gaz et à d'autres services publics (PV de l'AG du 8 décembre 1936, p. 2, Arch. FNCCR, D. AA 004 bis). Par commodité, nous nous proposons d'utiliser ce dernier acronyme, y compris pour la période 1933-1936.

pour devenir un interlocuteur de poids pour l'État. Elle entend d'emblée s'affirmer comme un vrai contre-pouvoir vis-à-vis du SPPDEE :

> « Il faut que l'on sache qu'elle [la FNCCR] n'est pas une création fantaisiste, mais un organisme d'action traduisant les besoins des usagers de l'électricité représentés par les collectivités concédantes. Comme telle elle constitue la réplique à l'organisation des producteurs et des distributeurs [SPPDEE] qui, jusqu'à présent, voulaient ignorer la partie adverse des contrats de concession et se croyaient seuls qualifiés et désignés pour régenter le marché de l'électricité. Ces errements et tout ce qui les favorise doivent disparaître ; dans ce but, les Administrateurs des collectivités concédantes doivent, notamment, être représentés dans les Conseils consultatifs où, jusqu'à présent, les producteurs et distributeurs avaient la prépondérance : l'acte de concession ne doit, ni dans ses termes, ni dans son application, ni dans son interprétation, être un contrat léonin[51] ».

La FNCCR trouve son origine dans les associations ou unions départementales qui se sont créées dans l'Hexagone au début des années 1930 pour regrouper les élus locaux représentant les collectivités électrifiées[52]. Dans les Vosges, Maurice Mougeot, conseiller général, ingénieur des Arts et manufactures et chef d'entreprise, en appelle dès 1930 à fédérer les efforts au niveau national. Dans l'Aube, le projet est soutenu par Fernand Gentin, industriel, qui occupe alors la fonction de rapporteur des questions d'électricité au conseil général. Ce dernier se rapproche de Marcel Herzog, qui administre depuis 1929 le service d'électrification rurale de la préfecture de l'Aube, tout en assurant le secrétariat de l'Union des collectivités électrifiées du département. À la demande de Fernand Gentin, celui-ci diligente en 1931 une enquête auprès de l'ensemble des préfets pour faire un état des lieux des organisations départementales qui ont été créées pour s'occuper des problèmes d'électricité. Il en ressort que 25 structures existent (trois émanant de conseils généraux, 22 étant sous forme d'unions départementales de communes), auxquelles s'ajoutent six groupements en cours de constitution[53]. Leurs objectifs paraissant très convergents, l'idée naît de les rassembler au sein d'une association nationale. Après plusieurs échanges préparatoires et de nombreuses prises de contacts, Maurice Mougeot et Fernand Gentin envoient le

---

51 *Bull. FNCCR* n° 2, 1934, p. 2. Les « conseils consultatifs » dont il est fait mention sont la commission des distributions d'énergie électrique et le comité d'électricité.

52 Arch. FNCCR, D. AA 001.

53 PV de l'AG constitutive de la FNCCR, 14 décembre 1933 (Arch. FNCCR, D. AA004 bis).

24 mars 1933 une circulaire (*sic*) à tous les présidents des groupements recensés pour leur demander leur accord en vue de la constitution d'une fédération[54]. Leur démarche recueille l'assentiment d'une quinzaine d'élus, qui se réunissent à Paris les 29 juin et 20 juillet 1933 pour définir les statuts et les missions de la nouvelle association[55]. Sont également présents, MM. Préaud (directeur du Génie rural) et Gény (ingénieur au ministère des Travaux publics). Leur implication ne saurait surprendre, ces deux administrations d'État étant fortement associées aux questions d'électrification rurale. La Fédération naît le 14 décembre de cette même année. Elle est présidée par Fernand Gentin, assisté d'une dizaine d'élus locaux, tous présidents de syndicats d'électrification rurale ou d'unions départementales représentant les intérêts des collectivités électrifiées. Marcel Herzog en assure l'administration générale, le siège social installé à Paris cohabitant avec un bureau administratif situé à Troyes, ce qui lui permet de cumuler cette fonction avec celle qu'il exerce par ailleurs à la préfecture de l'Aube.

Deux traits principaux caractérisent la Fédération à sa naissance : l'importance qu'y occupent les élus du parti radical et la présence d'un personnel politique qui, certes, peut apparaître de « second rang », mais qui constitue une base solide disposant d'une bonne expérience du fonctionnement de l'État. Bien qu'elle se veuille apolitique, à l'instar de l'AMF ou d'autres associations d'élus, la FNCCR n'échappe pas à l'emprise du parti radical, ce qui n'est guère étonnant au regard de l'importance qu'occupe cette formation dans le jeu de la Troisième République[56]. Le président Fernand Gentin, élu député de l'Aube en 1932, appartient au groupe radical-socialiste à l'Assemblée nationale. Sur les neuf vice-présidents de la Fédération dont il est possible d'identifier l'appartenance partisane[57], on dénombre trois députés (Albert Chichery, Jacques-Louis Dumesnil, Georges Lévy-Alphandéry) et deux sénateurs (Paul Maulion, Léon Perrier) radicaux. Adolphe Messsimy, sénateur de l'Ain, et Robert Thoumyre, sénateur de Seine-Inférieure, ex-radicaux,

54 Lettre commune datée de juin 1933 (Arch. FNCCR, D. AA 001).

55 PV de la séance de travail du 29 juin 1933 (Arch. FNCCR, D. AA 001).

56 Nordmann Jean-Thomas, *La France radicale*, Paris, Gallimard-Julliard, 1977, pp. 75-140 ; Berstein Serge, *Histoire du Parti Radical*, Paris, Presses FNSP, 1980 (tome 1, *À la recherche de l'âge d'or, 1919-1926*) et 1982 (tome 2, *Crise du radicalisme, 1926-1939*) ; Nicolet Claude, *Le radicalisme*, Paris, PUF, 1983, pp. 23-93 ; Baal Gérard, *Histoire du radicalisme*, Paris, La Découverte, 1994, pp. 10-95.

57 Sur la base du dictionnaire des parlementaires français de Jean Jolly (*op. cit.*), qui ne permet pas de connaître l'éventuelle affiliation politique de Maurice Mougeot et de Joseph Viple.

font figure d'exception. Tous deux rejoignent, le premier dans les années 1920, le second plus tardivement (1932), les rangs de l'Union républicaine démocratique, formation plus marquée à droite.

Cette relation de forte proximité avec un parti radical constamment présent dans les coalitions gouvernementales laisse entrevoir une certaine capacité à agir, la Fédération pouvant bénéficier des réseaux politico-administratifs de ses adhérents pour tisser des liens réguliers avec l'État. Cet atout compense en partie le fait que la FNCCR ne compte guère, à ses débuts, de personnalité politique éminente dans ses rangs. Elle est essentiellement composée de notables locaux. Maurice Mougeot n'a pour seuls mandats électifs que ceux de maire et de conseiller général d'un canton des Vosges. Joseph Viple, qui est par ailleurs procureur général, est maire d'Ébreuil, dans l'Allier. Paul Maulion est toujours resté député ou sénateur. En 1932, Fernand Gentin a tout juste commencé, à 56 ans, une carrière de député, après s'être essentiellement consacré à la gestion de l'imprimerie familiale[58]. Malgré tout, la FNCCR dispose de nombreuses ressources pour faire valoir ses revendications. Sa surface politique est importante avec, dès 1934, sept sénateurs et sept députés dans son conseil d'administration[59]. Elle compte également des adhérents qui connaissent bien les rouages de l'État, pour avoir exercé des fonctions ministérielles. Si l'on s'en tient à ses seuls vice-présidents, quatre ont déjà occupé des maroquins. Jacques-Louis Dumesnil, député de Seine-et-Marne, a été plusieurs fois ministre entre 1910 et 1930, essentiellement sur des questions militaires. Adolphe Messimy, sénateur de l'Ain, a eu en charge le portefeuille des Colonies et de la Guerre avant le premier conflit mondial. Robert Thoumyre a été sous-secrétaire d'État au Commerce dans les cabinets Millerand (1920-1921) puis ministre des Pensions peu de temps avant la création de la FNCCR. Enfin, Léon Perrier a été ministre des Colonies dans les années 1920. Il a joué également un rôle important dans le développement de l'hydroélectricité au lendemain de la Première Guerre mondiale[60]. Cette connaissance collective des arcanes de la décision publique peut s'avérer précieuse lorsqu'il s'agit de donner un certain écho aux doléances de la Fédération.

58 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 378.

59 « Déclaration du 29/I/34 au préfet de police » (Arch. FNCCR, D. AA 001).

60 *Cf.* chapitre précédent.

La consolidation de la FNCCR

Les premières années d'existence de la FNCCR sont marquées par un important travail de structuration interne et externe. Il s'agit de faire en sorte que l'association s'impose désormais comme un interlocuteur incontournable pour les élus locaux, l'État et les compagnies privées. Cette action passe par trois principaux chantiers : se doter d'une doctrine et d'une expertise crédibles ; forger une organisation influente et solide, capable de porter des projets de réformes et, enfin, tisser des liens étroits avec l'appareil d'État pour le pousser à changer de politique.

Se doter d'une doctrine : le « keynésianisme rural » de la Fédération

L'insatisfaction à l'égard des associations existantes, en particulier la FNCER, peut se lire dans le programme d'action que se fixent les membres fondateurs de la Fédération. On peut le qualifier de « rural keynésien[61] ». Il découle du constat selon lequel le rapport de force entre les sociétés concessionnaires et les collectivités concédantes penche désormais en faveur des premières et qu'il faut les rééquilibrer pour assurer une plus large diffusion de l'énergie électrique en France, notamment dans les campagnes.

Plus précisément, la FNCCR reproche aux groupes privés d'user de leur position dominante pour imposer une forme de malthusianisme économique[62]. Par souci de maintenir des bénéfices importants ou de privilégier les investissements dans la production et le transport, ceux-ci sont suspectés de sacrifier la branche distribution et, par suite, de limiter l'accès d'une grande partie de la population à une énergie abondante et bon marché. Dans un contexte de crise économique persistante, il est nécessaire de changer ce mode de faire et celui de la puissance publique. Désormais, l'État ne doit plus simplement se contenter de subventionner les réseaux ruraux. Il doit s'immiscer un peu plus dans le fonctionnement du marché, afin d'obtenir des baisses tarifaires significatives de la part des sociétés privées. En d'autres termes, l'infrastructure ne suffit plus à

---

61 Poupeau François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité territoriale… », *art. cit.*, p. 608. Le terme « keynésien », employé ici dans son acception commune, renvoie à l'idée d'une relance du secteur électrique par une politique d'investissements et de soutien à la demande.

62 Rapport présenté à la première réunion de la Fédération, le 29 juin 1933 (Arch. FNCCR, D. AA 001).

développer les usages. Pour reprendre une formule qui fera presque slogan à la Fédération, si l'électricité ne se vend pas, c'est qu'elle est chère et elle est d'autant plus chère qu'elle ne se vend pas[63].

Pour remédier à ces difficultés, la FNCCR forge très rapidement ce qui constitue un véritable programme de réorganisation. Celui-ci, tel qu'il apparaît dans les travaux de la commission extra-parlementaire de 1934[64] et dans le « projet Fully » de 1936[65], peut se résumer comme suit. En matière de production, les élus plaident pour une stratégie volontariste de développement de l'hydroélectricité, sous l'égide de l'État, afin de fournir une énergie peu chère et de garantir une certaine indépendance au pays. L'exploitation systématique de tout le potentiel national doit permettre de dynamiser l'offre et de soutenir la consommation. Afin que cet effort ne soit pas vain, il est indispensable de réformer le secteur du transport, point névralgique du système. Le risque sinon est de voir les sociétés qui le contrôlent profiter de leur position dominante pour capter les gains réalisés dans la production, au détriment des clients finaux. Pour ce faire, la FNCCR reprend à son compte les propositions faites en 1932 par Alfred Margaine, qui souhaitait créer un opérateur de transport unique, sur le modèle anglais. S'inspirant elle aussi du schéma retenu outre-Manche, auquel elle consacre un article dès son deuxième bulletin[66], la Fédération préconise d'appliquer la loi du 19 juillet 1922, qui prévoit la création d'un organisme spécial coordonnant les investissements pour construire et exploiter un réseau de lignes de transmission à longue distance. N'ayant jamais vu le jour, cette entité pourrait se substituer aux sociétés privées et assurer un rôle d'intermédiation entre producteurs et distributeurs. Elle serait chargée d'appeler les différentes centrales en fonction de la courbe de charge nationale et de vendre ensuite, à un « juste prix », l'électricité fournie aux compagnies de distribution. En agissant ainsi en amont de la filière, la réforme permettrait de réduire les tarifs pratiqués en aval par les concessionnaires. Les collectivités locales seraient en mesure d'unifier certains prix, en jouant sur les baisses obtenues pour résorber les écarts. Les usagers, notamment ruraux, bénéficieraient d'une offre beaucoup plus adaptée et seraient incités à consommer davantage d'électricité, pour leur bien-être et la prospérité du secteur tout entier.

---

63 « L'abaissement des tarifs de vente de l'énergie électrique & sa répercussion sur la consommation, la recette & le bénéfice des entreprises » (*Bull. FNCCR* n° 3, 1935, pp. 21-22).

64 Il est explicité dans le bulletin n° 1 de la FNCCR (1934, pp. 12-16). Voir aussi Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 381-384.

65 Arch. FNCCR, D. JA 037.

66 « Un exemple à méditer. La production et le transport de l'Énergie électrique en Angleterre », *Bull. FNCCR* n° 2, 1934, pp. 8-9.

Un tel projet positionne l'État et les collectivités locales de manière complémentaire. À l'État revient la charge de soutenir, de rationaliser et de contrôler les activités de production et de transport, en vue d'éviter que les compagnies ne prélèvent une rente trop importante sur ces segments de marché. Aux communes et à leurs groupements échoit la responsabilité de veiller à ce que les réseaux de distribution se développent au mieux et permettent à la population d'avoir accès à une électricité plus abondante et abordable. L'articulation harmonieuse entre ces deux niveaux d'intervention doit être assurée par les élus locaux, par la voie parlementaire ou par le canal associatif, via la FNCCR.

À l'intérieur du périmètre qui la concerne plus particulièrement (la distribution), la FNCCR s'assigne trois principales tâches de court terme. La première consiste à inciter les communes à se regrouper et à créer des syndicats départementaux capables de résister aux sociétés concessionnaires. De la sorte, les relations contractuelles seront plus équilibrées et les élus pourront exiger des prix plus favorables. Le deuxième volet concerne la tarification, qui doit être plus claire, mieux correspondre aux besoins et surtout inciter les consommateurs à s'équiper davantage en appareils électriques. Il implique une action à la fois locale (négociation des contrats de concession) et nationale (encadrement des prix), l'État pouvant faire contrepoids aux sociétés privées, qui sont très concentrées et qui disposent, avec le SPPDEE, d'un lobby puissant. Le troisième volet concerne le soutien à la construction des réseaux. La FNCCR défend l'idée selon laquelle l'État doit accompagner le développement des infrastructures et ne pas le laisser à la charge des communes, qui ont des ressources financières trop réduites pour assumer seules cette mission. Aussi ses dirigeants en appellent-ils à une politique de soutien massif à l'électrification rurale, allant bien au-delà des mesures prises dans les années 1920.

Bien qu'il se construise hors de tout appareil partisan, ce programme entre largement en résonnance avec la pensée politique radicale qui imprègne beaucoup d'adhérents de la Fédération, et qui repose sur une voie médiane entre stratégie collectiviste et acceptation de l'ordre libéral[67]. Défendant ce que l'on pourrait appeler un « jacobinisme tempéré », il met en avant une conception des rapports entre État et collectivités locales fondée sur l'idée de complémentarité et non d'antagonisme[68]. Il faut dire que beaucoup d'élus membres de la FNCCR sont des hommes politiques fortement ancrés dans leur territoire et qui font figure, pour certains, de notables. On y trouve de nombreux parlementaires et présidents ou vice-présidents de conseils

67 Berstein Serge, *op. cit.*, tome 1, pp. 170-174 ; Nicolet Claude, *op. cit.*, pp. 49-51.

68 Nordmann Jean-Thomas, *op. cit.*, p. 91.

généraux. Ceux-ci ont pu faire l'expérience d'une relation pragmatique à l'État. Ils voient les ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture comme des partenaires qui leur permettent aussi d'obtenir des ressources diverses pour moderniser leur territoire et se construire une assise politique pérenne[69]. Il en est de même avec l'administration des Ponts et chaussées, qui joue un rôle important dans le soutien à l'électrification. Dans ce type de configuration institutionnelle, faire appel à l'État, y compris dans le domaine de la distribution, n'apparaît pas en soi comme problématique. Les élus locaux, qui maîtrisent les arcanes de la décision publique, y voient au contraire un moyen d'accélérer l'accès des populations au progrès technique et de lutter contre les monopoles, autre thème cher à l'aile gauche du radicalisme. Cette intervention doit simplement s'accompagner de garde-fous pour éviter toute dérive centralisatrice. La Troisième République en a institué certains, comme la faiblesse de l'exécutif par rapport au Parlement. L'association, autre thème de prédilection de la pensée radicale, doit les compléter. En s'unissant et en coopérant dans le cadre de syndicats intercommunaux, les élus pourront maintenir un rapport de force favorable vis-à-vis de l'État et des sociétés privées. C'est l'une des grandes idées développées par Joseph Viple, auteur en 1901 d'une thèse de droit sur l'intercommunalité à l'École Libre des Sciences Politiques[70], et par Fernand Gentin, le président de la FNCCR, qui est considéré comme l'un des spécialistes des questions de fusion et de regroupement communal au Parlement[71].

Forger une organisation stable : les hommes et les activités de la Fédération

Soutenue à sa création par l'Union des collectivités électrifiées de l'Aube, dont Fernand Gentin est le président, la FNCCR se dote par la suite d'une petite équipe qui lui permet d'assurer sa pérennité et surtout de développer son action au-delà du cercle des membres fondateurs. Elle repose sur un duo formé par Marcel Herzog et Georges Gilberton. Le premier occupe le

---

69 Thœnig Jean-Claude, « Le marché politique et l'allocation bureaucratique des subventions sous la Troisième République », in : Ashford Douglas, Thœnig Jean-Claude, *Les aides financières de l'État aux collectivités locales en France et à l'étranger*, Paris, LITEC, 1981, p. 124. Ce constat est particulièrement vrai pour les élus du parti radical (Nordmann Jean-Thomas, *op. cit.*, pp. 17 et 181-182 ; Berstein Serge, *op. cit.*, tome 1, p. 294 ; Baal Gérard, *Histoire du radicalisme*, Paris, La Découverte, 1994, pp. 68-69).

70 *Bull. FNCCR* n° 6, 1936, pp. 28-29.

71 Yvert Benoît (dir.), *Dictionnaire des ministres de 1789 à 1989*, Paris, Perrin, 1990, p. 475.

poste de secrétaire général. Fort des responsabilités qu'il a exercées depuis 1929 en tant que secrétaire général de l'Union des collectivités électrifiées de l'Aube[72], il apporte une expertise précieuse sur les questions juridiques et administratives, compétences essentielles pour une organisation qui doit composer avec de nombreuses contraintes réglementaires, dans ses relations à l'État notamment. Georges Gilberton a un profil très différent, beaucoup plus technique[73]. Licencié en mathématiques, titulaire d'un diplôme d'ingénieur de l'Institut électrotechnique de Grenoble (IEG), qui forme alors des techniciens chevronnés[74], il a fait ses premières armes en Auvergne. En 1922, il crée à Clermont-Ferrand un bureau d'études spécialisé dans l'électrification rurale, qui joue un rôle important dans tout le Massif central. Au début des années 1930, il travaille pour les départements de l'Allier, du Cantal, de la Haute-Loire, de la Loire et du Puy-de-Dôme[75]. Cette expérience lui fait rencontrer un grand nombre d'élus locaux, dont Joseph Viple. Georges Gilberton fait partie du « comité technique » mis en place en 1934 pour apporter de l'expertise à l'équipe dirigeante de la FNCCR. Il y siège aux côtés de Michel Champleboux (diplômé lui aussi de l'IEG) et de Roger Lescuyer, qui travaillent tous deux dans son bureau d'études. Sans abandonner le métier du conseil, il intègre la Fédération au milieu des années 1930, en tant que délégué général. Il devient alors au fil des années l'une de ses têtes pensantes, rédacteur de plusieurs propositions[76].

Ce duo Herzog-Gilberton constitue le noyau dur à partir duquel se construit l'équipe de permanents. En 1936, Roger Lescuyer est embauché comme ingénieur, avant de devenir directeur adjoint l'année suivante. Michel Champleboux continue à mener des missions de conseil auprès de la Fédération, tout en s'investissant dans le monde politique. Gérée par ce petit groupe, qui cumule des compétences à la fois administratives, techniques et politiques, et malgré un budget qui reste encore assez

---

72 *Bull. FNCCR* n° 101, 1973, sans pagination (nécrologie de Marcel Herzog).

73 Sur ce personnage important : Boiteux Marcel, *Haute Tension*, Paris, Odile Jacob, 1993, pp. 78-81 et les bulletins de la FNCCR, qui comportent de nombreuses informations à son sujet.

74 Grelon André, « La formation des ingénieurs électriciens », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 182-195.

75 Lettre de Georges Gilberton à Fernand Gentin, 3 octobre 1933 (Arch. FNCCR, D. AA 001). Voir aussi Auroux Mélanie (*op. cit.*, pp. 38-45) sur l'action de Gilberton dans l'Allier et le Puy-de-Dôme.

76 Arch. FNCCR, D. FE 152.

modeste[77], la FNCCR ne cesse de se développer au cours des années 1930. En 1934, elle compte 12 unions départementales de communes adhérentes[78]. En 1936, elle en dénombre déjà 38 lors du Congrès qu'elle organise à Bordeaux. Elle est par ailleurs soutenue financièrement par une vingtaine de conseils généraux[79].

La Fédération s'organise autour de trois activités principales, qui contribuent à asseoir sa position institutionnelle : la tenue d'un congrès annuel, la publication d'un bulletin d'informations et des missions de conseil exercées pour le compte de ses membres. L'activité de conseil est assurée à partir de 1936 grâce à la mise en place d'un « bureau central d'études techniques, administratives et juridiques », sur le modèle du service d'études existant dans l'Allier[80]. La Fédération ayant alors de faibles moyens budgétaires, une formule assez inédite est trouvée : les prestations sont assurées par Georges Gilberton, sur ses deniers personnels, moyennant une petite contrepartie financière[81]. Ce bureau, qui est basé à Paris, où la Fédération dispose de locaux avant de s'y installer, a pour tâche de répondre aux questions des membres. Il positionne d'emblée la FNCCR comme un organisme de service apportant aux élus et fonctionnaires locaux une expertise qui leur fait souvent défaut.

Si elle permet de fidéliser ses adhérents, cette activité de conseil ne saurait en aucun cas « faire organisation » ni positionner la Fédération comme force de proposition dans le champ institutionnel. Ce sont précisément ces deux fonctions, l'une interne et l'autre externe, que remplissent la publication d'une revue et la tenue de congrès annuels. Ces deux vecteurs contribuent à bâtir une identité collective et à organiser des échanges réguliers et formalisés avec les partenaires auprès desquels la Fédération entend travailler. Édité à partir de 1934, le bulletin de la FNCCR tire à plus de 50 000 exemplaires en 1937. Il compte quelques numéros par an. Initialement réservé aux membres, il est diffusé auprès d'un large réseau de parlementaires, préfets, fonctionnaires des Ponts et chaussées et du Génie rural, présidents de chambres de commerce et d'agriculture, conseillers généraux, présidents

77 Il s'élève à 60 000 francs en 1936 (43 000 euros de 2016), ce qui est peu comparé aux 2 millions de francs du SPPDEE (*Bull. FNCCR* n° 6, 1936, p. 12).

78 Ou des structures équivalentes.

79 *Bull. FNCCR* n° 8, 1937, p. 5.

80 *Bull. FNCCR* n° 7, 1937, p. 23. La décision est prise lors du CA de la FNCCR du 8 décembre 1936 (Arch. FNCCR, D. AA 004).

81 La nouvelle structure tire la majorité de ses revenus des services qu'elle offre aux collectivités membres (« Convention relative à l'organisation du bureau d'études de la FNCCR », Arch. FNCCR, D. AA 001).

de syndicats d'électrification, directeurs de régies et maires[82]. Outre des rubriques classiques sur la vie et les initiatives de l'association et de ses adhérents, des chroniques sur les évolutions techniques et réglementaires, le bulletin contient des articles de fond qui permettent à la Fédération de préciser et de justifier le modèle d'action qu'elle entend promouvoir. Des articles de facture technique, souvent rédigés par Georges Gilberton et son équipe d'ingénieurs-conseils, s'efforcent de donner une assise rigoureuse aux positions défendues, sur la tarification en particulier.

Les congrès annuels complètent cette activité éditoriale. Espaces de socialisation, ils permettent aux nouveaux adhérents de s'informer sur les évolutions du secteur électrique et de la gestion administrative, de se forger une culture commune sur les sujets qui font débat et d'échanger sur les stratégies d'action à suivre. Lieux de mobilisation, ils remplissent également une fonction de caisse de résonance des revendications, via le vote solennel de vœux, motions et résolutions appelés à être ensuite diffusés, notamment par le bulletin interne. Organisés sur trois jours, les congrès mêlent adhérents de la Fédération, industriels de l'électricité et représentants des services centraux et déconcentrés de l'État, invités à discuter des principales questions du moment. Ils suivent un déroulement très codifié, entre séances de travail consacrées aux exposés des dirigeants et des responsables des différentes sections (électricité, gaz, régies), visites sur le terrain, grand banquet républicain et, en guise de clôture, discours officiel du président de la Fédération et allocution d'un membre du gouvernement. Cet échange final est l'occasion de faire passer des messages, d'envoyer des signaux aux représentants de l'État ou aux patrons des groupes d'électricité. Il peut être l'occasion d'instaurer un rapport de force quand le contexte est à la négociation sur des sujets sensibles. Il occupe de ce fait une place éminente dans la vie associative, son succès, mesuré à l'aune du nombre de participants mais aussi de la notabilité des personnalités présentes, donnant à voir la place occupée par la Fédération dans le paysage institutionnel.

Assurer une base politique solide : le soutien à la création de syndicats départementaux

Parallèlement à ce travail de structuration interne, les dirigeants de la FNCCR entreprennent de renforcer leur base militante en suscitant la création de nouveaux groupements, de taille départementale. Pour

[82] *Bull. FNCCR* n° 8, 1937, p. 5.

eux, l'enjeu est double. Il est tout d'abord, et de manière assez prosaïque, d'ordre financier. La Fédération cherche en effet à accroître son budget, qui reste encore modeste. Refusant de solliciter les communes, qui ont déjà peine à soutenir l'effort d'électrification, elle se tourne vers les redevances de contrôle des concessions prévues dans les cahiers des charges[83]. Versées par les sociétés délégataires, ces sommes sont le plus souvent perçues par les services des Ponts et chaussées, qui assurent la mission de contrôle pour le compte des municipalités[84]. En poussant les communes à constituer de grands syndicats, en incitant ces derniers à créer leur propre service, la Fédération escompte pouvoir prélever de nouvelles ressources, sous forme de cotisations. L'autre enjeu de cet appel au regroupement départemental est institutionnel. Les dirigeants de la FNCCR ont bien conscience que leur action ne sera efficace auprès de l'État qu'à la condition de disposer de relais locaux forts. Multiplier le nombre de grands syndicats, les doter de ressources financières suffisantes, attirer à leur tête des hommes politiques influents ne peut que raffermir la visibilité et la reconnaissance de la Fédération auprès des instances nationales.

Avant d'envisager un travail de fond en la matière, il est nécessaire, au préalable, de résoudre un problème pratique : le droit de constituer des syndicats de taille départementale[85]. Pendant longtemps, un certain flou règne sur ce sujet, la loi du 22 mars 1890 n'ayant pas explicitement reconnu la possibilité de créer des structures de ce type à partir des communes ou de leurs groupements. Le Conseil d'État a certes émis un avis positif, en date du 30 octobre 1923. Mais des doutes persistent toujours sur le caractère légal de l'opération. Les quelques unions départementales qui adhèrent à la FNCCR ne disposent donc pas de personnalité morale et ne peuvent ni embaucher du personnel ni lever des fonds. Consulté par le ministère de l'Intérieur à la demande de la Fédération, le Conseil d'État lève définitivement l'incertitude. Dans un avis prononcé le 11 mars 1936, il autorise explicitement la création de syndicats départementaux[86].

Forts de cette clarification juridique, les dirigeants de la FNCCR s'engagent dans un travail d'ingénierie institutionnelle locale. À vrai dire, celui-ci a commencé dès 1934, avec l'envoi de courriers aux préfets,

---

83 Intervention de Pierre Fully, député radical-socialiste des Landes, lors du congrès de la FNCCR de 1936 (*Bull. FNCCR* n° 6, 1936, pp. 11-12).

84 En vertu du décret du 17 octobre 1907 (*cf.* chapitre 1).

85 *Bulletin FNCCR* n° 6, 1936, pp. 28-29.

86 Le texte figure aux archives de la FNCCR (D. AB 001 et CB 004).

députés, sénateurs et conseillers généraux[87]. Dans l'attente d'une décision officielle du Conseil d'État, il s'agit alors d'inciter les élus à créer des syndicats départementaux pour exercer un meilleur contrôle sur les sociétés concessionnaires et assister les communes dans leurs travaux d'électrification. Avec l'aide du ministère de l'Intérieur, des modèles de statuts et de délibérations sont ensuite mis au point. Certains responsables de la FNCCR sont également envoyés sur le terrain pour animer des réunions publiques[88]. Pierre Fully est, en particulier, très présent. Cet ancien sous-préfet, qui a suivi de près le projet d'électrification impulsé quelques années plus tôt par le conseil général des Landes[89], dispose d'une grande expérience pour convaincre les élus. Malgré ses efforts et ceux de ses collègues, la départementalisation progresse lentement. Même l'Allier, qui est érigé en exemple, ne parvient pas à fédérer l'ensemble des communes. Dans beaucoup de régions, les élus ne sont pas toujours prêts à ôter aux syndicats primaires[90] certaines de leurs prérogatives. Les sociétés concessionnaires sont réticentes à favoriser l'émergence d'un contre-pouvoir local. Les services des Ponts et chaussées peuvent faire montre d'une attitude hostile, afin de conserver la mission de contrôle des concessions, qui leur apporte une source de revenus complémentaires. En 1936, plusieurs participants au congrès organisé par la FNCCR à Bordeaux s'en émeuvent[91]. Dans le style mesuré qui sied à un bulletin destiné à un large public, Fernand Gentin souligne que la création de syndicats départementaux « a quelquefois suscité […] une certaine appréhension de la part des ingénieurs du Contrôle de l'État qui, jusqu'à présent, assuraient le contrôle municipal à titre provisoire[92] ». Le blocage est tel, poursuit-il, que la Fédération en a référé au sous-secrétaire d'État aux Mines, à l'énergie et aux combustibles liquides, Paul Ramadier, afin qu'il donne des consignes strictes à ses services pour éviter toute opposition systématique.

87 *Cf.* le projet de lettre daté du 6 mars 1934 et le dossier « Propagande » conservé à la Fédération (Arch. FNCCR, D. AA 001).

88 *Bull. FNCCR* n° 7, 1937, pp. 25-32.

89 Léau Virginie, *op. cit.*, p. 84.

90 Le terme de « syndicat primaire » désigne les formes de regroupement intercommunal qui se font à une échelle *infra*-départementale (par exemple un canton) et qui sont intégrées dans un syndicat plus large.

91 *Bulletin FNCCR* n° 7, 1937, p. 10.

92 *Bull. FNCCR* n° 8, 1937, p. 1.

La conquête d'une place hégémonique dans le champ institutionnel

Les dirigeants de la FNCCR savent qu'au-delà d'un tel travail de consolidation, le succès de leur entreprise passe également par la constitution d'un large réseau d'influence au plan national, susceptible de relayer et de diffuser leurs revendications. C'est pourquoi, profitant de la vague de mécontentement qui touche une bonne partie des élus, ils s'efforcent de rallier de nouveaux députés et sénateurs à leur cause. Dans un régime politique où la dynamique parlementaire occupe une place centrale, il s'agit d'instaurer un rapport de force qui puisse permettre à la Fédération d'initier son programme d'action, par voie législative (faire voter de nouvelles lois) ou réglementaire (participer à des instances de décision administratives).

S'imposer comme un interlocuteur incontournable pour l'État

Quelques étapes importantes viennent jalonner ce processus de reconnaissance d'un statut d'interlocuteur privilégié de l'État pour les questions d'électricité mais aussi de gaz[93]. L'enjeu pour les dirigeants de la Fédération est clairement de contester la place hégémonique qu'occupe, selon eux, le SPPDEE dans les différents organismes chargés de réguler le secteur électrique[94]. Cette stratégie offensive suscite des réactions divergentes au sein de l'État. Dans la partie de son rapport de 1938 consacrée aux questions d'électrification, la Cour des comptes émet un jugement très sévère sur l'action de la Fédération, évoquant le risque d'« un véritable démembrement de l'État » et de la poursuite d'« une politique propre qui puisse se trouver en conflit avec celle des administrations responsables et du Gouvernement[95] ». Mais ce point de vue n'est pas partagé par les ministères de l'Intérieur, de l'Agriculture et des Travaux publics, qui se montrent plus bienveillants. L'Agriculture sait qu'elle peut compter, avec la Fédération, sur un nouvel allié et un soutien précieux pour sa politique d'équipement rural. Le ministère des Travaux publics ne voit pas d'un

---

[93] « Compte-rendu de l'action de la [FNCCR]. 1933-1937 » (Arch. FNCCR, D. AB 007). Voir aussi Arch. FNCCR, D. FE 152.

[94] Maurice Mougeot, « Le prix du courant électrique », FNCCR, 1933, pp. 22-23 (Arch. FNCCR, D. FE 152).

[95] FNCCR, « Recueil des textes réglementaires et interprétatifs », 1939, p. 22 (Arch. FNCCR, DC 011).

mauvais œil l'existence d'un organisme représentatif qui, en développant une expertise reconnue autour des besoins des usagers, lui permet de ne pas dépendre du seul point de vue des sociétés privées[96]. Répondant en 1938 aux craintes de la Cour des comptes, cette administration souligne le « rôle utile » de la Fédération et le fait qu'elle peut « rendre d'appréciables services[97] ».

Dès la fin 1933, avant même que la FNCCR ne soit officiellement créée, Fernand Gentin œuvre, aux côtés d'Alexis Jaubert, pour mettre en place une commission extra-parlementaire chargée de réfléchir à une réorganisation d'ensemble du secteur électrique français. Membre du parti radical-socialiste, Alexis Jaubert n'est pas encore adhérent de la Fédération. Ingénieur agronome de formation, vice-président de la Chambre d'agriculture de la Corrèze, député de la Corrèze depuis 1928, il s'est intéressé à l'électrification via les questions agricoles, auxquelles il a consacré une bonne partie de sa carrière[98]. Il a été de 1924 à 1928 chef de cabinet d'Henri Queuille, alors ministre de l'Agriculture. Il devient en 1932 sous-secrétaire d'État à l'Agriculture dans le cabinet de Paul-Boncour. En 1933, Alexis Jaubert s'illustre en rédigeant pour l'Assemblée des présidents des Chambres d'agriculture un ouvrage intitulé *L'électrification des Réseaux Ruraux d'Électricité*[99]. Il y présente les résultats d'une enquête portant sur les prix de l'électricité pratiqués dans les campagnes. Ses conclusions rejoignent les thèses de la FNCCR : critique des sociétés concessionnaires, accusées de maintenir des tarifs élevés, appel à une politique de baisse des prix supportée par les compagnies privées et non par l'État. Aussi réclame-t-il, avec Fernand Gentin, l'instauration d'une commission ayant pour objet de faire des propositions de réformes permettant de mieux diffuser l'énergie électrique.

Malgré l'opposition ouverte de certains élus et du ministre des Finances[100], la commission extra-parlementaire est créée par l'article 18 de la loi de finances du 28 février 1934[101]. Composée de cinq sénateurs, cinq députés, trois délégués des producteurs et distributeurs d'énergie, trois

---

96 Entretiens avec MM. Paganon (ministre) et Launay (directeur des forces hydrauliques), 27 janvier 1934 (Arch. FNCCR, D. FE 152).

97 FNCCR, « Recueil des textes réglementaires et interprétatifs », 1939, pp. 24-25 (Arch. FNCCR, DC 011).

98 Boussard Isabel, « Les idées d'Alexis Jaubert (1879-1961), un expert au service de l'agriculture nationale et corrézienne », *Bulletin de la Société des Lettres, Sciences et Arts de la Corrèze*, tome CI, 1998, pp. 60-82.

99 Jaubert Alexis, *op. cit.*

100 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 382.

101 Arch. FNCCR, dossier « Commissions extra-parlemenaires », D. AB 007.

représentants des usagers, trois délégués des collectivités concédantes (dont Fernand Gentin) et deux fonctionnaires des administrations d'État, elle est officiellement installée le 29 mai 1934. Peu de temps auparavant (le 9 mai), la FNCCR obtient une entrevue avec le président du Conseil, Gaston Doumergue, premier signe d'une reconnaissance institutionnelle[102]. Cette rencontre lui vaut d'être largement représentée au sein de la commission. Léon Perrier, vice-président de la Fédération, y occupe le poste de président. Fernand Gentin en est l'un des vice-présidents. La commission compte par ailleurs quelques responsables de syndicats d'électrification rurale. Elle est composée de trois sous-commissions, chargées d'étudier les problèmes de la production et du transport, de la distribution aux services publics et des distributions urbaines et rurales. S'appuyant sur les travaux et l'expertise de Georges Gilberton et de Roger Lescuyer, la commission extra-parlementaire offre une première tribune à la Fédération, qui lui permet de mieux faire connaître ses thèses et de se positionner comme un interlocuteur crédible vis-à-vis de l'État et des industriels.

Succédant à cette instance, la création au Parlement d'un « groupe électricité » participe elle aussi à la consolidation de la FNCCR dans le champ politico-administratif[103]. Elle répond aux vœux du premier congrès de la Fédération, qui en appelait à constituer un large réseau de députés et sénateurs sensibilisés aux questions d'électrification. À l'instar de la commission extra-parlementaire, la FNCCR joue un rôle central dans ce « groupe électricité », qui compte 226 députés. Alexis Jaubert, qui a rejoint entre temps les rangs de la Fédération, en devient le président. Fernand Gentin y occupe la vice-présidence. Pierre Fully en est le secrétaire général. Le secrétariat administratif est lui aussi assuré par la Fédération. Se réunissant régulièrement à partir de 1936, ce groupe de parlementaires joue un rôle important dans l'élaboration des nouvelles politiques publiques.

Cette capacité de Fernand Gentin et d'Alexis Jaubert à mobiliser la classe politique contribue incontestablement à l'affirmation de la FNCCR vis-à-vis de l'État. À partir de 1934, la Fédération émarge dans toutes les instances importantes mises en place par les administrations centrales. Elle est représentée dès le 2 février 1934 à la commission des distributions d'énergie électrique (CDEE), dont le rôle est alors particulièrement important[104]. Celle-ci est en effet chargée, depuis 1921

[102] Télégramme du 6 mai 1934 (Arch. FNCCR, D. AB 007).

[103] Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 395-396.

[104] « Comité technique d'électricité du ministère des travaux publics, Commission d'instruction de l'index économique et électrique » (CAC, V. 19771416, art. 14).

et l'instauration d'un index économique, de fixer par département les indices permettant aux sociétés concessionnaires de moduler leurs tarifs. Auparavant, malgré les demandes formulées par la FNCER, aucun responsable de collectivité locale n'y siégeait, la CDEE n'étant composée que de représentants de l'État, des industriels de l'électricité et, pour une plus faible part, des usagers. La FNCCR devient également membre du Conseil supérieur de l'électricité (CSE). Celui-ci est créé en 1935 pour se substituer aux différentes commissions réglementaires mises en place par le ministère des Travaux publics, dans lesquelles les usagers et les délégués des collectivités locales étaient sous-représentés[105]. Ces deux instances, auxquelles s'ajoutent par la suite d'autres organismes, favorisent les échanges avec le ministère des Travaux publics, notamment sa direction des Forces hydrauliques et des distributions d'énergie électrique, qui devient, par le décret du 20 février 1937, direction de l'Électricité. Cette proximité est renforcée par la présence régulière d'élus membres de la FNCCR aux postes ministériels. Victor André Laurent-Eynac occupe la fonction de ministre des Travaux publics dans le gouvernement Laval de 1934-1935. Paul Ramadier, président du groupement d'électricité de l'Aveyron et membre du comité parlementaire de la FNCCR[106], est quant à lui sous-secrétaire d'État aux Mines, à l'énergie et aux combustibles liquides (juin 1936 à juin 1937). Il devient ensuite sous-secrétaire d'État aux Travaux publics (juin 1937 à janvier 1938), avant qu'Alexis Jaubert ne lui succède (janvier à mars 1938).

S'assurer une position centrale dans le champ de la représentation des usagers

En s'installant ainsi dans le paysage institutionnel, la FNCCR devient, avec les syndicats et les partis politiques[107], l'un des acteurs majeurs de la réforme du secteur électrique. Elle finit même par disposer, à la fin des années 1930, d'un quasi-monopole de représentation des consommateurs domestiques, les associations d'élus locaux et d'usagers qui lui préexistaient occupant alors un rôle de second rang.

---

105 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 387.

106 *Bull. FNCCR* n° 6, 1936, p. 4.

107 Dont l'action sera évoquée dans le chapitre suivant.

Des associations d'élus locaux qui s'effacent derrière la FNCCR

Institutions déjà bien en place lorsque se crée la FNCCR, l'AMF et la FNCER se retirent progressivement du jeu politico-administratif autour des questions d'électricité. Bien loin de s'inscrire en concurrence avec la Fédération, l'AMF entretient au contraire des liens d'étroite collaboration avec elle. Elle héberge son siège parisien, moyennant compensation financière[108]. Elle lui délègue le traitement des dossiers liés à l'énergie, que ce soit pour l'électricité ou le gaz[109]. Aussi, les échanges entre les deux structures ne cessent-ils de se renforcer au fil des années, donnant lieu à des relations quasi organiques. L'un des postes de vice-présidents de l'AMF est systématiquement réservé au président de la FNCCR, afin de mieux coordonner l'action des deux associations. En 1938, plusieurs membres du bureau de l'AMF exercent également des responsabilités au sein de la Fédération, comme Maurice Mougeot ou Pierre Trémintin, maire de Plouescat et député du Finistère[110]. Enfin, l'AMF se fait régulièrement l'écho des revendications de son partenaire, à travers son bulletin ou lors de ses congrès nationaux[111].

La FNCER ne fait guère obstacle, elle aussi, à la FNCCR, lui laissant même le champ libre sur les questions touchant aux réseaux d'énergie. Cet effacement de la scène institutionnelle nationale doit être mis en regard avec le changement de stratégie opéré par cette association à partir de 1929. Après avoir fait de l'électrification son unique domaine de compétence, la FNCER décide en effet d'élargir son périmètre à d'autres activités. Les problèmes relatifs à l'eau, au remembrement, à l'assainissement des terres ou à l'irrigation font désormais partie de ses préoccupations[112]. Signe de cette mutation, son nouvel acronyme comporte le terme « améliorations ». Ce repositionnement contribue à affaiblir la FNCER vis-à-vis des administrations chargées du secteur énergétique car elle apparaît de plus en plus comme un organisme à caractère généraliste et très centré sur les enjeux

---

108 PV du CA de la FNCCR, 11 janvier 1934, p. 1 (Arch. FNCCR, D. AA 004 bis).

109 Comme le montre une déclaration de M. Amy, maire de Saumur, au nom de l'AMF (*Bull. FNCCR* n° 6, 1936, p. 18).

110 *Bull. AMF* n° 12, 1938, verso de la page de garde.

111 *Bull. AMF* n° 3, 1937 (pp. 95-96) et n° 8, 1937 (p. 318).

112 Fédération nationale des collectivités d'électrification et d'améliorations rurales, *Les améliorations rurales. Électrification, Adductions et Évacuations d'eau, Remembrement, Assainissement des Terres – Drainage, Irrigations, Mécanique Agricole, Tome 2, Compte-rendu du Congrès des Améliorations rurales, Paris, 30 novembre – 1er et 2 décembre 1931*, Paris, Publications de la Fédération nationale des collectivités d'électrification et d'améliorations rurales, sans date.

agricoles. Ses relations avec l'État sont d'ailleurs essentiellement nouées avec les services du Génie rural. En 1935, Henri Queuille fait certes partie, au titre de président de la FNCER, du Conseil supérieur de l'électricité. Mais il n'appartient pas à sa délégation permanente, contrairement à Fernand Gentin[113]. L'année suivante, l'association peut faire encore état de relations avec le ministère des Travaux publics, notamment autour des problèmes de tarification[114]. Mais elles sont sans commune mesure avec la nature des échanges que cette administration peut nouer avec la FNCCR. Dans les années qui suivent, l'action de la FNCER s'étiole. En 1938, son vice-président concède qu'aucune des cinq sections ne s'est réunie durant l'exercice écoulé et que la vie interne est quasi inexistante[115]. La même année, la FNCER change de nom et se nomme désormais *Société des améliorations rurales*[116]. Malgré cette mutation, connaissant de graves difficultés financières, elle doit mettre son activité en veilleuse peu avant le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale[117], prélude à sa disparition dans les années qui suivent.

Une marginalisation progressive des associations de défense des consommateurs

L'articulation entre la FNCCR et les structures représentant les usagers de l'électricité apparaît plus problématique, surtout au fil du temps. Contrairement à l'AMF ou à la FNCER, qui évoluent sur des « niches » d'action publique complémentaires, ces associations entrent en concurrence directe avec la Fédération. Elles aussi ont vocation à défendre les intérêts des consommateurs face aux sociétés privés et sont présentes, de ce fait, dans la plupart des instances étatiques où la FNCCR cherche à s'immiscer. Mais surtout, elles relaient avant tout les revendications des industriels et des usagers des villes, quand la Fédération est plus sensible aux problèmes de l'agriculture et du monde rural. Cette différence de positionnement tient aux origines urbaines des mouvements consuméristes qui se mobilisent autour de l'énergie. Les premiers groupements ou syndicats d'usagers naissent dans les villes au cours de la seconde moitié du XIX[e] siècle, pour protester contre les abus des sociétés gazières ou des

113 *Le bulletin agricole*, n° 1910, 1935, p. 32.
114 *Le bulletin agricole*, n° 1913, 1936 (pp. 55-66) et n° 1915, 1936 (pp. 9-12).
115 *Le bulletin agricole*, n° 1924, 1938, p. 18.
116 *Ibid.*, pp. 16-22.
117 *Le bulletin agricole*, n° 1927, 1939, p. 35.

municipalités, accusées de connivence avec leurs concessionnaires[118]. Ils jouent parfois un rôle important dans la vie locale, par leurs appels aux « grèves de la consommation » ou par la pression qu'ils exercent sur les délégataires, afin de les obliger à revoir leur politique tarifaire. La Fédération nationale des consommateurs de gaz, d'électricité et de pétrole émerge en 1892 à partir de ces différents mouvements[119]. Portée par des actions de protestations menées dans de grandes agglomérations comme Lyon, Marseille, Montpellier ou Toulon[120], elle organise son premier congrès à Lyon et décide d'éditer un bulletin bimensuel, journal d'information et de mobilisation qui est diffusé dans la France entière.

Au moment où la FNCCR s'installe dans le paysage politico-administratif, la Fédération des groupements de consommateurs d'électricité de France[121] (FGCEF) s'impose comme le principal représentant des usagers. Fondée en 1922 par Louis Vauclin, elle rassemble de nombreuses associations locales et revendique 800 000 adhérents en 1936. Elle s'appuie surtout sur l'Union des consommateurs d'électricité et de gaz (UCEG) dirigée par Paul Dubois (président), industriel et maire adjoint du Xe arrondissement de Paris, et René Friederich (vice-président)[122]. Ce dernier joue un rôle assez similaire à celui de Georges Gilberton à la FNCCR. Ingénieur de formation, éditeur du bulletin de la FGCEF, il alimente l'association en articles et idées sur le devenir du secteur électrique. Grâce à son action et à l'entregent de Louis Vauclin, la FGCEF est présente dans plusieurs instances de concertation avec l'État. Elle participe depuis le milieu des années 1920 aux travaux de la commission des distributions d'énergie électrique (Dubois, Vauclin). Elle siège à partir de 1933 au sein de la sous-commission chargée de l'instruction de l'index économique électrique. Cette activité et cette large reconnaissance valent à Louis Vauclin d'être associé aux réflexions menées par la commission extra-parlementaire de 1934.

À sa création, la FNCCR entretient des liens de collaboration avec la FGCEF. De nombreux échanges d'informations et un soutien mutuel attestent d'une volonté d'œuvrer de concert en faveur d'une baisse des

118 *Cf.* chapitre 1.

119 Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu de lumière…*, *op. cit.*, p. 133.

120 *Cf.* Giraud Jean-Marie, *op. cit.*, pp. 330-336 et le bulletin de la Fédération nationale des consommateurs de gaz et d'électricité (*Bull. FNCGE*, numéros parus en 1893 et 1894).

121 Ces informations sont issues du dépouillement du bulletin de cette organisation (*Le Consommateur d'électricité et de gaz*, 1920-1936).

122 Sur cette Union : Beltran Alain, *op. cit.*, p. 472.

tarifs de l'électricité[123]. Mais, au fil des années, ces relations finissent par être marquées par une certaine rivalité, expression d'une concurrence entre deux formes de représentation des usagers. Bien qu'elle se réclame de l'ensemble des consommateurs, la FGCEF est influencée par ses origines urbaines et est donc moins encline à défendre les intérêts des populations rurales. Sa légitimité procède de la relation commerciale (police d'abonnement) existant entre distributeurs d'énergie et usagers, et non de l'acte de concession passé par la commune, dont se méfient beaucoup de ses adhérents[124]. La FNCCR est quant à elle marquée par un tropisme rural, qui se manifeste dans la priorité qu'elle donne à l'électrification des campagnes. En outre, elle est une association d'élus locaux et s'appuie sur la loi du 15 juin 1906 pour faire reconnaître son autorité. Ces deux canaux cohabitent tout au long des années 1930, avant que, petit à petit, la FNCCR n'affirme sa suprématie. L'enjeu tourne autour de la présence des deux associations au sein des instances décisionnelles mises en place par l'État. Le Conseil supérieur de l'électricité (CSE) avive notamment les tensions[125]. En 1937, la FGCEF reproche à Alexis Jaubert de vouloir le supprimer pour lui substituer un nouvel organisme dans lequel les consommateurs ne seraient défendus que par des élus locaux. En juillet 1938, lors du congrès de la FNCCR d'Aix-les-Bains, Pierre Fully et Alexis Jaubert mènent une charge très critique contre certains porte-parole des usagers, estimant qu'ils font passer leurs intérêts particuliers avant ceux de leurs mandants. S'ensuit l'adoption d'un vœu appelant à ce que les collectivités locales disposent au CSE du même nombre de sièges que les groupes d'électricité, ce qui réduirait mathématiquement la place de la FGCEF[126].

Progressivement, la FNCCR parvient à imposer son monopole. Deux raisons principales expliquent cette évolution. La première tient à l'affirmation, par le droit, du primat de la concession sur la relation contractuelle entre les sociétés concessionnaires et leurs clients[127]. S'instaure désormais une hiérarchie juridique beaucoup plus claire entre les élus et les associations d'usagers dans la défense des intérêts des consommateurs. La seconde raison, complémentaire, est la généralisation du recours à la

123 Comme le montrent plusieurs courriers datant de 1933 à 1935 (Arch. FNCCR, D. FE 152).

124 Sachant toutefois que la police d'abonnement doit respecter les clauses prévues entre les communes et les concessionnaires (*cf.* encadré du chapitre 1).

125 *Le Consommateur d'électricité et de gaz*, n° 9, 1937, p. 2.

126 *Bull. FNCCR* n° 11, 1938, p. 2.

127 Jeannot Gilles, *Les usagers du service public*, Paris, PUF, 1998, pp. 100-101.

délégation de service public. Même si elle rendait la concession obligatoire pour l'établissement de nouveaux réseaux, la loi de 1906 n'obligeait pas les communes disposant déjà d'un distributeur à s'aligner sur ce régime. Aussi, beaucoup d'entre elles continuaient, par voie d'avenants successifs, à reconduire les permissions de voirie qu'elles avaient pu signer avant la promulgation du texte législatif. Ces cas de figure fréquents, qui donnaient une importance centrale aux polices d'abonnement (et donc renforçaient le pouvoir des associations de consommateurs), finissent par devenir de plus en plus rares. L'administration préfectorale normalise progressivement la situation, en s'appuyant sur la loi du 27 février 1925, qui impose la concession à toutes les distributions publiques d'électricité fournissant une puissance supérieure à 100 kW, les réseaux privés n'étant pas concernés[128]. Le déclin de la FGCEF doit aussi se lire dans cette transformation d'ensemble, qui place désormais la FNCCR en première ligne dans les négociations avec l'État.

Créée en 1933 par quelques élus présidents de syndicats d'électrification rurale, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) s'impose ainsi, en l'espace de quelques années, comme un partenaire central pour l'État et les industriels de l'électricité. Elle s'appuie sur une structure interne solide, qui lui permet d'élaborer des propositions crédibles, nourries par une expertise reconnue. Elle dispose d'une assise et d'une audience politiques larges, grâce à une intense activité de recrutement et à la levée de certains obstacles susceptibles d'entraver la mobilisation des élus. Elle cultive des réseaux parlementaires et administratifs étendus, qui relaient ses idées dans un paysage institutionnel en pleine recomposition. Confortée par son nouveau statut, résultat d'un patient travail d'organisation et de légitimation, la Fédération fait désormais partie des forces qui participent à l'invention d'un nouveau modèle de service public, sur fond d'intervention accrue de l'État.

---

128 Roycourt François, *L'équipement électrique du Massif Central*, Toulouse, Librairie du Recueil Sirey, 1944, p. 80 ; Évesque Jacques, *op. cit.*, p. 32.

Chapitre 4

De l'influence au soutien : la FNCCR et l'État interventionniste

L'apparition de la FNCCR modifie la donne dans le secteur électrique. Jusque-là dominé par les grands groupes industriels, celui-ci voit apparaître un nouvel acteur, bien organisé, qui se positionne de manière très critique par rapport au système existant. Le rôle important qu'il joue dès les années 1930 montre en quoi l'avènement de l'État interventionniste n'est pas le simple fait d'une « élite » nationale, constituée de quelques hommes politiques, hauts fonctionnaires et chefs d'entreprises « avant-gardistes ». Il résulte aussi de l'action de groupes sociaux moins connus, comme la Fédération, relais d'un collectif d'élus ruraux qui entendent contribuer à l'émergence de nouveaux équilibres entre marché et puissance publique.

Concrètement, l'influence de la FNCCR peut se lire à deux niveaux. D'une part, la Fédération agit sur la branche distribution, faisant pression sur l'État pour qu'il prenne rapidement des mesures allant dans le sens de ses thèses (baisse des tarifs, appui aux investissements dans les zones rurales, etc.). D'autre part, elle joue un grand rôle dans la mutation du secteur électrique en général, plaidant pour une nationalisation fondée sur un nouveau partage des tâches entre État et communes. C'est autour de cette dynamique de l'influence et du soutien que s'articule l'action de la FNCCR, de sa naissance en 1933 à la création d'EDF en 1946.

Agir sur la distribution : la FNCCR et les réformes des années 1930

Dès sa création, la FNCCR oriente son action contre les sociétés privées. Il s'agit de remédier aux asymétries de pouvoir qui perdurent entre des autorités concédantes dispersées et un oligopole d'entreprises qui savent s'unir pour défendre au mieux leurs intérêts. Pour la FNCCR, l'État n'est pas considéré comme une menace contre les prérogatives communales mais comme un instrument permettant de faire contrepoids aux forces du marché. Les exemples de la tarification et de l'électrification rurale,

qui sont au cœur de l'économie concessionnaire, montrent en quoi cette stratégie d'alliance s'avère payante.

La baisse des prix de l'électricité

L'un des premiers chantiers auxquels s'attelle la FNCCR est la refonte du système tarifaire. Canalisant le flot des critiques qui dénoncent les prix élevés et stigmatisent le comportement malthusien voire cupide des sociétés privées[1], les dirigeants de la Fédération exercent une influence décisive dans les réformes qui jalonnent les années 1930. Deux principaux dossiers l'illustrent : l'action sur les prix et la péréquation tarifaire[2].

La FNCCR plaide d'abord pour une baisse sensible des prix de vente de l'électricité. Pour ce faire, elle joue d'emblée la carte de l'État (ministère des Travaux publics), seul levier à même, selon elle, de susciter un changement rapide et radical. L'autre stratégie d'action (pousser les communes à renégocier leurs contrats) est en effet beaucoup plus aléatoire, surtout dans une perspective de réponse immédiate aux problèmes posés par l'opinion publique. D'une part, les rapports de force locaux et l'absence de plus en plus manifeste de concurrence ne permettent pas aux autorités concédantes d'avoir les coudées franches pour exiger des baisses de prix, notamment dans les zones rurales. D'autre part, la structure tarifaire héritée des années 1920 confère un rôle important à l'État. Depuis le décret du 28 juin 1921 instaurant l'index électrique, les prix de l'électricité ont deux composantes principales[3] : un terme constant (négocié dans le cahier des charges de concession) et un terme correctif (déterminé en fonction d'un indice traduisant les variations de la situation économique). Les élus locaux ne peuvent revoir que le premier terme, l'indice s'appliquant de façon quasi mécanique, en fonction des coûts constatés. Au début des années 1930, les prix de base des traités de concession sont en général établis à partir d'un index économique d'une valeur de 130. Or, du fait du renchérissement des

---

1 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 388-390.

2 L'action de la FNCCR sur les tarifs ne se réduit pas à ces deux seuls dossiers. Pour être plus complet, il faudrait aussi mentionner les initiatives qu'elle a prises en matière de diversification des usages, en obligeant les compagnies privées à proposer des tarifs cuisine ou heures creuses permettant à l'ensemble des consommateurs, y compris ruraux, de bénéficier des multiples applications de l'électricité. Sur ce point : « Les tarifs d'électricité. Vingt-trois ans d'action de la Fédération », *Bull. FNCCR* n° 37, décembre 1956, pp. 9-12.

3 S'y ajoutent, dans les concessions rurales, des majorations de tarifs, dites surtaxes, mais qui sont sans incidence sur le fond de notre propos.

charges des concessionnaires, celle-ci passe à 300 en 1934, ce qui porte le terme correctif à un niveau très élevé. Dès lors, à défaut de pouvoir obtenir l'abandon pur et simple de l'index[4], faire pression sur les instances qui en fixent les modalités de calcul représente une priorité pour les élus locaux.

Faire jouer le Parlement : les décrets-lois de 1935

Les dirigeants de la Fédération l'ont bien compris, qui font montre d'un réel savoir-faire en matière d'influence politique. Deux formes d'intervention leur permettent d'agir rapidement sur le niveau de l'index et, partant, sur celui des tarifs de l'électricité. La première emprunte le canal parlementaire. Elle donne lieu à la rédaction des décrets-lois de 1935, qui, pour la première fois, modifient de manière autoritaire les prix de vente de l'électricité en faveur des usagers[5]. Ces textes, largement inspirés par la Fédération, font suite à la création, en 1934, d'une commission extra-parlementaire sur les questions d'énergie électrique[6]. L'influence de la FNCCR y est considérable. Une grande partie des documents de travail est fournie par son équipe de permanents, dont Georges Gilberton. Vigoureux plaidoyer pour une action de l'État, l'article « L'abaissement des tarifs de vente de l'énergie électrique & sa répercussion sur la consommation d'électricité, la recette & le bénéfice des entreprises », paru dans le bulletin de la Fédération[7], fait figure de manifeste. Il entend démontrer, chiffres à l'appui, qu'une baisse des prix peut être profitable à la fois aux consommateurs et aux concessionnaires. La FNCCR bénéficie également, dans cette commission, des résultats d'une enquête menée un an plus tôt par M. Génissieu, ingénieur en chef des Ponts et chaussées au ministère des Travaux publics. Cette étude dresse pour la première fois un tableau complet de la situation tarifaire en France. Ses conclusions vont dans le sens des critiques formulées par la FNCCR. Elles mettent en évidence une certaine anarchie dans les niveaux de prix, avec des écarts souvent très importants d'une commune à une autre, qui posent question quant au caractère « rationnel » de la tarification.

Forts des travaux de la Fédération et du rapport Génissieu, les membres de la commission extra-parlementaire préconisent une remise en ordre

---

4 Position que défend pourtant la FNCCR (*Bull. FNCCR* n° 6, 1936, pp. 24-26).

5 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 381-396.

6 *Cf.* chapitre précédent.

7 *Bull. FNCCR* n° 3, 1935, pp. 21-22.

tarifaire. Directement influencé par ces réflexions[8], un premier décret-loi, daté du 16 juillet 1935, pose le principe d'un abaissement immédiat des prix de vente de l'électricité. Il charge une nouvelle instance, le Conseil supérieur de l'électricité (CSE), d'en préciser les modalités d'application (art. 37). Installé le 24 juillet 1935, le CSE a pour fonction générale d'étudier toute proposition concernant la gestion du secteur électrique. Il est composé à parts égales de représentants de l'État, des consommateurs et des industriels. La plupart des membres de la commission extra-parlementaire y siègent (son président n'est autre que Léon Perrier). Il n'est donc guère étonnant que le Conseil reprenne largement les propositions de cette commission, à travers un second décret-loi, en date du 30 octobre 1935. Roger Gaspard, ingénieur en chef des Ponts et chaussées, en assure la rédaction. Ce texte constitue une vraie rupture dans l'histoire du secteur électrique français, l'État décidant pour la première fois d'intervenir de façon autoritaire dans un domaine qui est plutôt l'affaire des communes et de leurs concessionnaires. Concrètement, le décret-loi prévoit une baisse immédiate de 10 % des prix de vente de l'électricité, en jouant sur le niveau de l'index électrique, réduit de 14 points pour la basse tension[9]. Il fixe également des plafonds aux tarifs par type de communes, en distinguant les concessions urbaines et rurales. Ces mesures constituent une vraie victoire pour la FNCCR car elles répondent de manière rapide à ses aspirations. Dans une lettre adressée à Fernand Gentin, M. Laurent-Eynac, ministre des Travaux publics et membre de la Fédération, ne le cache pas, qui indique que l'association « n'[est] étrangère ni au principe, ni aux modalités des textes adoptés[10] ».

Négocier avec l'administration : la réforme de l'index électrique

L'autre canal d'influence de la FNCCR est le contact direct avec les services centraux des ministères, via les instances consultatives mises en place pour réfléchir aux problèmes tarifaires. Elles ont pour nom la commission des distributions d'énergie électrique (CDEE), créée par le ministère des Travaux publics, et le Conseil supérieur de l'électricité (CSE). À la différence des décrets-lois de 1935, où il s'agit d'imposer une baisse

---

8 Dans le rapport qu'il rédige pour le président de la République, Pierre Laval, alors président du Conseil, évoque explicitement le rôle de la FNCCR (« Décret tendant à l'abaissement du prix de l'électricité. Rapport au président de la République française », 16 juillet 1935, CHAN, F10, 5940).

9 *Bull. FNCCR* n° 4, 1935, pp. 4-5.

10 Lettre datée du 14 décembre 1935, p. 2 (Arch. FNCCR, AB 007).

unilatérale et ponctuelle des prix, l’action de la FNCCR porte ici sur la nature et le mode de calcul de l’index, ce qui a des conséquences de plus long terme sur l’évolution des tarifs[11].

Jusqu’en 1934, aucun représentant des autorités concédantes n’est admis à siéger au sein de la CDEE. Ceci peut avoir de quoi surprendre, dans la mesure où le niveau de l’index qui est défini par cette instance détermine largement les prix de vente de l’électricité. Pourtant, malgré les demandes formulées par les élus dans les années 1920, seuls les organismes représentant les consommateurs sont associés[12]. Ils cohabitent avec des fonctionnaires du ministère des Travaux publics et des responsables du SPPDEE (M. Ulrich, son président, ainsi que MM. Brylinski et Girousse notamment). Grâce aux soutiens politiques dont elle bénéficie, la FNCCR est invitée à participer dès février 1934 aux travaux de la commission[13].

L’index électrique est calculé à partir de deux types de coûts : le charbon (pour les usines thermiques, majoritaires à l’époque) et les salaires. La recherche d’un « juste » niveau de valorisation de ces charges va au-delà d’un simple problème technique. Elle constitue un acte politique par excellence, qui reflète les aspirations des forces en présence. Dès l’entame des travaux de la commission, Fernand Gentin (FNCCR) réclame une refonte de l’index, en vue d’une baisse rapide des tarifs. Pour ce faire, il s’appuie sur l’expertise des permanents de la Fédération[14]. Cette revendication est combattue par M. Girousse (SPPDEE), qui appelle dès le départ à ne « pas entrer dans cette voie dangereuse[15] ». Ce dernier met l’accent sur les risques qu’une telle décision ferait courir aux industriels, qu’il présente comme fragilisés par la crise économique. De son côté, l’administration des Travaux publics a sa propre logique. Elle souhaite continuer à faire de l’index un instrument de pilotage, non pas pour refléter nécessairement les coûts du moment (et répondre, par exemple, aux critiques des élus et des associations de consommateurs), mais plutôt pour stabiliser le secteur et instaurer un climat de confiance favorable à son développement. M. Launay, directeur des Forces hydrauliques et des

[11] Voir le dossier FE 152 des archives de la FNCCR, qui contient de nombreux documents retraçant l’influence de la Fédération sur ce sujet très technique mais majeur.

[12] *Cf.* chapitre précédent.

[13] Lettre du ministre des Travaux publics à Fernand Gentin, 27 janvier 1934 (Arch. FNCCR, D. FE 152). Voir aussi CAC, V. 19771416, art. 13 et 14.

[14] FNCCR, « Révision des index économiques électriques. Les conceptions de la [FNCE] », (Arch. FNCCR, D. FE 152) ; « Tarifs de vente de l’énergie au public », remis le 22 juin 1934 (Arch. FNCCR, D. AB 001).

[15] Séance du 9 février 1934 (CAC, V. 19771416, art. 14).

distributions d'énergie électrique, justifie ainsi le maintien d'un index plus élevé qu'il ne devrait l'être comme la contrepartie au fait que les industriels ont accepté par le passé de modérer la hausse des prix, alors qu'ils auraient été en droit de répercuter l'augmentation des coûts des salaires[16]. Il invite les protagonistes à tenir compte du temps long et à se détacher de la vision étroite et partielle du problème que peut avoir, selon lui, l'opinion publique, au risque sinon de renforcer les effets de la crise.

Au fil des séances, les discussions portent surtout sur la prise en compte du terme « salaire », la partie « charbon » faisant l'objet d'avancées assez rapides et satisfaisantes du point de vue de la FNCCR[17]. La Fédération ne cesse de dénoncer la place trop importante prise par cet élément « main-d'œuvre » dans la fixation de l'index[18]. La controverse porte sur le mode de calcul, qui résulte de la moyenne entre deux taux de salaires horaires : celui de l'industrie électrique et celui des statistiques générales de la France[19]. Fernand Gentin et Georges Gilberton souhaiteraient ne conserver que la partie « statistiques générales », qui correspond aux rémunérations constatées dans 38 professions, au motif que leur progression entre 1924 et 1934 a été moins rapide que dans l'industrie électrique[20]. Une telle mesure permettrait, selon eux, de corriger le fait que le secteur de l'énergie a tendance à embaucher davantage d'ingénieurs qu'ailleurs, ce qui entretient le terme « salaire » à la hausse. Cette proposition provoque un rejet catégorique de la part des représentants des industriels et du ministère des Travaux publics. M. Girousse reste sur sa position, qu'il a eu l'occasion de rappeler quelques mois plus tôt lorsqu'il a été invité par le ministre des Travaux publics, Pierre-Étienne Flandin, à étudier les modalités de baisse des tarifs. Il continue d'exclure toute idée de réduction et met en avant des mesures de diversification des prix susceptibles d'encourager des usages nouveaux[21]. La Fédération n'obtient pas gain de cause[22].

Dans ce bras de fer, Fernand Gentin joue alors la carte d'une autre enceinte administrative : le Conseil supérieur de l'électricité (CSE). Cette instance, qui a eu un rôle important dans la mise en œuvre des décrets-

16 Séance du 8 mai 1934 (CAC, V. 19771416, art. 14).
17 *Bull. FNCCR* n° 2, 1934, pp. 10-13.
18 Séances du 15 janvier et 11 avril 1935 (CAC, V. 19771416, art. 14).
19 Note de la FGCEF annexée à une lettre de Louis Vauclin, 12 octobre 1933 (CAC, V. 19771416, art. 13).
20 Séance du 11 avril 1935 (CAC, V. 19771416 art. 14).
21 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 380.
22 Lettre du ministre des Travaux publics à Fernand Gentin, 27 décembre 1935 (Arch. FNCCR, D. FE 152).

lois de 1935, se fait à nouveau l'alliée des thèses des élus locaux. Elle est saisie alors que la FNCCR intensifie son action. À l'occasion de son congrès de 1936, la Fédération en appelle à nouveau à une suppression de l'index, au profit de révisions périodiques. Le 11 juin, ses principaux dirigeants rencontrent Paul Ramadier, nouveau sous-secrétaire d'État aux Travaux publics, pour lui demander, à défaut, de revoir la formule de calcul des frais de main-d'œuvre[23]. Saisi par ces revendications, qui sont relayées par de nombreux autres élus, Paul Ramadier, un proche de la FNCCR, décide alors de créer au sein du CSE une commission chargée d'élaborer des propositions concrètes[24]. Le gouvernement cherche en effet à trouver une solution rapide à la hausse attendue des prix de l'électricité, du fait des répercussions des grandes lois sociales adoptées par le Front populaire[25]. Placé dans une situation difficile, le SPPDEE accepte alors de faire d'importantes concessions, qu'il ne cesse de dénoncer par la suite, estimant que la nouvelle formule menace l'équilibre de la profession[26]. Dans l'éditorial du bulletin de la Fédération intitulé « Patience et longueur de temps… », Fernand Gentin savoure son succès[27]. Si l'index est maintenu, c'est au prix de modifications substantielles influencées par le mémoire que la FNCCR a remis au ministère des Travaux publics. La formule (décret du 11 avril 1937) réduit dorénavant l'incidence des termes charbon et main-d'œuvre. Elle substitue au salaire horaire moyen le salaire par 1 000 kWh, ce qui signifie que l'index tiendra compte des gains de productivité réalisés dans le secteur. Enfin, un nouvel indice est introduit, les prix de détail, pour refléter le coût de la vie. La FNCCR chiffre à près d'un milliard de francs (environ 500 millions d'euros de 2016) les économies réalisées par les consommateurs domestiques grâce à ces réformes[28] (baisse de 40 à 50 % des tarifs pour les ruraux, de 30 % pour les urbains entre 1934 et 1938). Mais cette avancée ne règle pas tout pour autant, le gouvernement étant libre de répercuter ou non le niveau des index fixés par la commission, en fonction de considérations de politique

---

23 Lettre de Fernand Gentin à Paul Ramadier, 12 juin 1936 (Arch. FNCCR, D. FE 152).

24 Lettre de Paul Ramadier à Fernand Gentin, 14 octobre 1936 (Arch. FNCCR, D. FE 152).

25 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 398.

26 SPPDEE, « Note sur la comparaison entre l'évolution des dépenses et celle des recettes de l'industrie de la production et de la distribution de l'énergie électrique » (Arch. FNCCR, D. JA 037).

27 *Bull. FNCCR* n° 7, 1937, pp. 3-4.

28 *Bull. FNCCR* n° 10, 1938, p. 5.

générale[29] (contrôle des prix, soutien à l'industrie électrique). Aussi la Fédération doit-elle rester vigilante, afin de s'assurer que des hausses ultérieures ne viendront pas remettre en question ces acquis.

Les prémisses d'une uniformisation des tarifs

Avec la réforme de l'index, la question de l'uniformisation des prix de l'électricité constitue l'autre grand cheval de bataille de la Fédération. Le dossier est très sensible car il est loin de faire l'unanimité.

Du fait des origines locales de l'industrie électrique, les tarifs restent encore différents d'une commune à une autre, ce qui rend délicate toute œuvre unificatrice. Les compagnies privées fixent les prix suivant des modalités très variables[30]. Si les forfaits, répandus au début du XXe siècle, tendent à disparaître, les tarifs dits horaires (prix en fonction de l'heure d'utilisation), binômes (incluant un élément fixe) ou à tranche (prix dégressifs) cohabitent un peu partout, au gré des stratégies des concessionnaires, de leurs contraintes de coûts et de leur savoir-faire en matière d'analyse économique. Cette diversité de pratiques se double d'une grande disparité des tarifs entre régions mais aussi au sein d'un même département, comme le montre le rapport Génissieu de 1934[31]. Si l'on prend les prix moyens de l'électricité, les écarts entre Paris et les plus petites communes françaises sont de l'ordre de 50 % pour la force motrice et de 40 % pour l'éclairage (en faveur de la capitale). Pour ce qui est de la province, les différences sont respectivement de 26 % et de 40 % entre villes moyennes et communes plus petites (au profit des premières).

Eu égard à cette mosaïque de situations, uniformiser les tarifs s'avère chose délicate. Si les édiles ruraux sont favorables à une telle mesure, les maires des villes sont beaucoup plus réticents. Il n'y a qu'à voir les difficultés rencontrées au cours des années 1920 dans l'Ille-et-Vilaine ou

---

29 C'est le sens de la lettre envoyée par M. de Monzie, ministre des Travaux publics, à Fernand Gentin le 6 février 1939 (Arch. FNCCR, D. FE 152).

30 Roux Edmond, *op. cit.*, pp. 170-176 ; Bernard Pierre, « Éléments pour une rétrospective de la tarification », in : Cardot Fabienne (dir.), *La France des électriciens (1880-1980), Actes du deuxième colloque de l'AHEF, Paris, 16-18 avril 1985*, Paris, PUF, 1986, pp. 173-184 ; Ramunni Girolamo, « Les réseaux et l'interconnexion », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 583-586.

31 Stahl Pierrette, « Les débats politiques sur l'électricité dans les années 30 », *art. cit.*, p. 58.

dans le Rhône[32] pour mesurer la tâche à accomplir. Malgré ces obstacles, la FNCCR s'attelle avec opiniâtreté à son objectif de rééquilibrage. Son action ne procède pas d'une revendication idéologique, au nom d'un principe de solidarité entre villes et campagnes. Elle est plus pragmatique et s'inscrit dans la philosophie « rurale keynésienne » évoquée dans le chapitre précédent. Elle découle du constat selon lequel une pénétration des usages de l'électricité dans les campagnes ne pourra se faire que grâce à une baisse des tarifs. Si la révision de l'index économique est pointée comme une priorité, la réduction des écarts entre communes fait également partie de la panoplie des moyens à mettre en œuvre. Il s'agit de faire en sorte que la diminution des prix découlant de la politique déflationniste de l'État s'applique surtout aux usagers ruraux.

Les décrets-lois de 1935 constituent une première étape dans cette entreprise unificatrice. La baisse générale de 10 % des tarifs maxima qu'ils imposent s'accompagne d'un début de remise en ordre. Afin de lutter contre la disparité mise en évidence dans le rapport Génissieu, le ministère des Travaux publics définit des prix plafonds à partir d'une typologie fondée sur la taille des communes, indépendamment de leur situation géographique. Désormais, dix catégories différentes sont distinguées. Elles vont de Paris et du département de la Seine (catégorie 1) aux communes rurales de moins de 2 000 habitants (catégorie 10)[33]. Cette entreprise de simplification a pour premier effet de réduire les disparités tarifaires, notamment entre villes et campagnes. Si l'on prend l'exemple de la première tranche de l'énergie électrique basse tension pour éclairage et force motrice, les différences sont désormais de l'ordre de 1,6 pour l'éclairage, contre 2,82 auparavant, selon le rapport Génissieu.

Mais ce sont surtout les décrets-lois de 1938 qui donnent à la FNCCR les moyens de parvenir à ses fins. Adoptés au même moment que le programme des trois milliards[34], ces textes permettent aux syndicats d'électrification d'appliquer des tarifs uniques dans leur département[35]. Dans son article 33, le décret-loi du 17 juin 1938 prévoit que, nonobstant un avis défavorable du conseil général et un surcoût financier pour les municipalités concernées, un syndicat intercommunal regroupant au moins 75 % des communes d'un département ou plus de la moitié de sa population totale peut imposer des mesures destinées à atténuer ou à

32 Poupeau François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité territoriale… », *art. cit.*, p. 606.

33 JO n° 166 du mercredi 17 juillet 1935 (Arch. EDF, B. [boîte] 801633).

34 Sur lequel nous reviendrons au cours de ce chapitre.

35 *Bull. FNCCR* n° 11, 1938, p. 5.

supprimer les différences tarifaires[36]. Pour ce faire, il peut bénéficier d'aides financières. Il va sans dire que cette disposition réglementaire constitue un atout supplémentaire pour la FNCCR car elle fournit à ses adhérents un vrai levier pour unifier les prix entre zones rurales et urbaines. Malgré une application difficile et partielle du fait de la guerre notamment[37], elle montre à nouveau comment la Fédération sait mobiliser les ressources de l'État central pour modifier les termes d'un jeu institutionnel local qui lui est défavorable.

La création du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé)

Le financement de l'électrification rurale constitue certainement l'une des victoires les plus éclatantes de la FNCCR au cours des années 1930. Au terme d'un combat administratif et législatif rude, celle-ci parvient en effet à ce que les communes rurales disposent désormais d'un fonds dédié, qui leur assure l'accès à des crédits plus importants et surtout pérennes. Le fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé) naît en 1937 de cette volonté d'accélérer la modernisation des campagnes.

Jusqu'au milieu des années 1930, le financement de l'électrification rurale repose sur des bases fragiles. Il dépend avant tout du bon vouloir des sociétés concessionnaires. Or, malgré la pénétration croissante de l'énergie électrique dans la société française, malgré l'attitude offensive de certains distributeurs privés[38], les sommes consacrées restent insuffisantes pour prétendre équiper l'ensemble du territoire dans un proche horizon. Aussi ces investissements privés sont-ils complétés par des aides publiques provenant des collectivités locales et de l'État. En leur qualité d'autorités concédantes et de maîtres d'ouvrage, les communes et leurs groupements peuvent contracter des emprunts, lever des fonds auprès de la population[39] et affecter le produit des taxes d'électricité à la construction de réseaux. Dans ce cadre, elles peuvent bénéficier d'aides de l'État et des conseils

---

36 L'article est reproduit dans le bulletin de la FNCCR n° 62 du quatrième trimestre 1963 (Annexe n° IV à ELEC. n° 24, non paginé).

37 Ministère de la Production industrielle, direction de l'Électricité, « Statut législatif et réglementaire de l'électricité », mars 1945, pp. 27-28 (CAC, V. 19770385, art. 2).

38 C'est le cas notamment de la société dirigée par Joachim Estrade dans le Roussillon (*cf.* chapitre 2).

39 NADAU Thierry, « Le financement de l'électrification rurale dans l'entre-deux-guerres », in : TRÉDÉ-BOULMER Monique, *Le financement de l'industrie électrique (1880-1980)*, Paris, AHEF, 1994, pp. 107-114.

généraux, sous forme de prêts et de subventions. Mais celles-ci demeurent limitées et surtout soumises aux aléas des votes budgétaires. Ainsi, au début des années 1930, les communes doivent supporter près de 40 % des frais relatifs à l'établissement des réseaux ruraux[40].

Faisant le constat de ces insuffisances, la FNCCR plaide en faveur d'une politique plus volontariste. Elle passe, selon elle, par la création d'un nouveau fonds mettant à contribution non plus seulement l'État mais aussi les sociétés concessionnaires. Il s'agit de prélever une partie des recettes des ventes d'électricité et d'en affecter le montant à une caisse dont l'objectif sera de soulager les efforts des communes. Par là même, les élus pourront disposer d'un financement moins dépendant de la conjoncture budgétaire.

La FNCCR commence son offensive au cours du dernier trimestre 1935[41]. À l'automne, elle propose au Conseil supérieur de l'électricité (CSE) de créer une « caisse de solidarité ». L'idée est rejetée à une faible majorité lors de la séance du 22 octobre, les membres estimant qu'une telle mesure est du ressort du législatif. Le projet se transforme alors en texte de loi. Le 27 juin 1936, réunie en congrès à Bordeaux, la Fédération adopte à l'unanimité un vœu appelant à créer un nouveau fonds. Peu de temps après, elle communique une proposition de loi à son réseau de parlementaires. Le document obtient le soutien de Vincent Auriol, ministre des Finances, qui, afin de hâter son examen, accepte de l'inclure dans le projet de loi de finances pour 1937. Ce dépôt marque le début d'une bataille qui dure jusqu'au 31 décembre 1936, date à laquelle le texte est adopté. Fermement opposés à la FNCCR, les grands groupes d'électricité font tout leur possible pour faire avorter l'initiative. Ils jouent notamment sur la procédure, estimant qu'une telle mesure mériterait une disposition législative distincte et non un simple ajout dans une loi de finances. Ce motif entraîne le rejet du texte par le CSE, malgré le plaidoyer des deux rapporteurs (MM. Gaspard et Gény). L'argument trouve également un écho au Sénat, plutôt acquis aux vues des industriels. Face à ces blocages, la FNCCR doit jouer de technicité et d'entregent pour obtenir gain de cause. Son poids politique se fait alors sentir. Elle peut en effet compter sur de nombreux alliés, parmi lesquels Paul Ramadier, sous-secrétaire d'État aux Mines, à l'énergie et aux combustibles liquides, Henri Queuille et Léon Perrier. Le groupe de l'électricité, fondé au Parlement en 1936, et la commission des finances de la Chambre des députés lui sont également

---

40 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 376.

41 Les informations qui suivent sont extraites des bulletins n° 7, 1937 (pp. 5-6) et n° 100, 1973 (pp. 11-12) de la FNCCR. Voir aussi Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 396-398.

précieux, ainsi que l'Association des maires de France (AMF). Réunie en congrès national le 12 décembre 1936, celle-ci adopte une résolution en faveur du projet de la FNCCR. Le jour même, la Chambre des députés vote la loi. S'engage alors un bras de fer avec le Sénat qui, une nouvelle fois, le 28 décembre, demande la disjonction du texte et donc son renvoi à un examen ultérieur. Au terme d'une conciliation menée par Léon Perrier et Henri Queuille et de compromis arrachés par le Sénat, la proposition est adoptée dans la nuit du 31 décembre 1936 au 1er janvier 1937. Elle figure dans l'article 108 de la loi de finances pour 1937. Le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé) est officiellement créé.

Les dirigeants de la FNCCR jubilent, faisant de ce vote l'un des moments fondateurs de leur action, érigé au statut de « saga politique ». Le Facé assume de 50 % à 80 % des charges annuelles d'intérêt et d'amortissement des emprunts contractés par les communes, ce qui est considérable. Les départements bénéficient quant à eux d'aides similaires mais pour un niveau de 20 % à 30 % maximum. Deux ressources alimentent le fonds. La première, qui marque une vraie rupture, met les sociétés concessionnaires à contribution, via un prélèvement annuel de 70 millions de francs (40 millions d'euros de 2016) sur les recettes des ventes d'électricité de basse tension (BT). L'autre apport est public. Il est prévu qu'à partir de 1938, les sommes perçues sur les compagnies privées soient abondées à proportion égale par l'État, ce qui représente pour lui une charge supérieure à celle des dispositifs existants[42]. Ce mode de financement initial évolue rapidement pour la partie concernant les industriels. Il fait place, dès 1939, à un système fondé sur des prélèvements proportionnels aux recettes BT des distributeurs[43]. Ce changement n'est pas sans importance. D'une part, il déconnecte la fixation du montant total du Facé des décisions politiques du moment (excepté la participation de l'État, qui peut être revue à la baisse voire supprimée). D'autre part et surtout, il lie le budget du fonds à la croissance des consommations, ce qui laisse entrevoir de fortes augmentations. Dès 1938, le Facé représente déjà quelque 4 milliards de francs de recettes (environ 2 milliards d'euros de 2016), dont les trois-quarts proviennent des communes de plus de 2 000 habitants, le quart de la seule ville de Paris[44]. Ce volume financier

[42] Décret du 27 mai 1937 instituant le comité du Facé (Arch. FNCCR, D. FH 001).

[43] Le taux est de 2,80 % pour les communes de plus de 2 000 habitants et de 0,56 % pour les autres (*Bull. FNCCR* n° 32, 1955, p. 31).

[44] Note manuscrite sur le Facé et la caisse de compensation, non datée (Arch. EDF, B. 801633). À titre indicatif, les dépenses totales d'électrification rurale se montent fin 1940 à 8 milliards de francs (Nadau Thierry, « Le financement de l'électrification rurale dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 107).

est à comparer au programme des trois milliards que l'État met en place en 1938 pour relancer les investissements dans la production hydroélectrique et dans le transport[45].

La création du Facé représente un formidable levier politique pour la FNCCR, qui truste rapidement les instances mises en place pour administrer les sommes collectées. Publié le 19 juin 1937, un décret installe un comité de gestion[46]. Il compte 34 membres, dont 14 élus locaux. Parmi eux, les dirigeants et adhérents de la FNCCR se taillent la part du lion. Alexis Jaubert occupe la fonction de président. Fernand Gentin siège à ses côtés, ainsi que Georges Gilberton et les caciques de la Fédération que sont Pierre Fully, Joseph Viple, Camille Riffaterre, Pierre Trémintin et Maurice Mougeot. Cette forte représentation assure à la FNCCR une certaine maîtrise dans la gestion des ressources du Facé, grâce aux alliances qu'elle peut nouer avec d'autres administrateurs (issus de l'Intérieur et de l'Agriculture notamment). Placée au cœur d'un réseau de solidarités multiples, elle accroît ainsi un peu plus son audience politique, beaucoup de communes pouvant avoir intérêt à s'appuyer sur ses conseils pour accéder aux crédits[47].

Changer de régime : la FNCCR, compagnon de route de l'État vers une économie administrée

L'implication de la FNCCR dans les réformes du secteur électrique ne se cantonne pas à son champ d'action privilégié, à savoir la distribution. Conscients qu'une bonne partie des solutions aux problèmes qu'ils rencontrent passe par un changement global, ses dirigeants œuvrent également en faveur d'un renforcement du rôle de l'État. Ils dessinent ainsi, avec d'autres, les contours d'une économie administrée qui franchit avec la nationalisation une étape décisive[48].

---

45 Nous y reviendrons à la fin de ce chapitre.

46 *Bull. FNCCR*, n° 8, 1937, p. 4.

47 Ce que suggèrent les circulaires de la Fédération des 26 mars (conseils généraux), 1er juin (syndicats de communes et préfets) et 28 juillet (adhérents) 1937. Cette attitude fait d'ailleurs l'objet de vives critiques de la part de la Cour des comptes, formulées dans son rapport de 1938 (Arch. FNCCR, D. DC 011).

48 Sur la montée en puissance progressive de l'État dans l'économie : Kuisel Richard, *Le capitalisme et l'État en France…*, *op. cit.* ; Lévy-Leboyer Maurice, Casanova Jean-Claude, *Entre l'État et le marché, l'économie française des années 1880 à nos jours*, Paris, Gallimard, 1991 ; Margairaz Michel, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la

De la distribution à la réforme globale : la FNCCR, un soutien à l'intervention de l'État

La branche distribution ne constitue pas un isolat au sein de l'industrie électrique. Elle est en relation de forte interdépendance avec la production et le transport, activités situées en amont qui lui fournissent le courant dont elle a besoin. Or, ces deux segments occupent une place de plus en plus hégémonique dans le secteur, qui se traduit par une certaine marginalisation des acteurs impliqués dans la distribution, de moins en moins maîtres de leurs décisions[49]. Insatisfaits d'une telle situation, les dirigeants de la FNCCR s'intéressent donc au devenir de l'ensemble du système électrique et développent très tôt un programme de réformes général. Ils prônent une nouvelle partition des tâches entre un État dont l'action doit s'intensifier dans la production et le transport et des communes qui, renforcées par cette intervention, doivent continuer à exercer leur fonction d'autorités concédantes.

La FNCCR, une force de propositions

La Fédération s'attelle très tôt à ce chantier. Dès 1934, un mémoire rédigé pour la commission extra-parlementaire précise les principaux axes de sa stratégie[50] : lutte contre le malthusianisme (*sic*) des grands groupes, accusés de se concerter pour sous-équiper le pays et maintenir des niveaux de prix élevés, appel à établir un plan cohérent de construction de lignes de transport, souci d'ajuster les tarifs à la situation économique du pays, etc. La FNCCR est confortée dans son ambition réformatrice par l'application des décrets-lois de 1935, qui montre que la baisse des prix imposée aux sociétés privées n'est pas toujours suivie d'effets. Dans plusieurs départements, celles-ci essaient de passer en force et d'augmenter leurs tarifs[51]. Mais, plus généralement, ce sont les distributeurs aux services publics (fournissant le courant aux concessionnaires) qui savent tirer leur épingle du jeu, au détriment des consommateurs[52]. Ce comportement est dénoncé par Pierre Fully, qui plaide en 1936 pour « supprimer les

---

France, 2 volumes, 1991 ; Gueslin André, *L'État, l'économie et la société française. XIXe-XXe siècle*, Paris, Hachette, 1992.

49 *Cf.* chapitre précédent.

50 FNCCR, « Observations sur la nécessité d'une réforme de la législation de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique en France », 1934 (Arch. FNCCR, D. AB 007).

51 *Bull. FNCCR* n° 6, 1936, pp. 34-38.

52 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 392.

privilèges de certains intermédiaires parasitaires qui se sont installés entre l'usine de production et le distributeur au public, et qui prélèvent là une rançon dont l'importance pèse sur tous les prix de vente de l'énergie électrique en France[53] ».

Le programme de réformes de la FNCCR est repris et formalisé au cours des années qui suivent. En 1936, le « projet Fully » est présenté et débattu lors du congrès de Bordeaux[54], qui le plébiscite. Il préconise de tirer profit des dispositions prévues par la loi du 19 juillet 1922 pour mieux coordonner la production et le transport. L'organisation de la distribution doit rester quant à elle inchangée. Élaboré en mai 1938, le « projet Jaubert Gilberton » sur la réorganisation du secteur électrique s'inscrit dans la continuité de ces réflexions. Si une convergence de vues se fait autour du schéma proposé, qui s'inspire de l'expérience anglaise, quelques différends subsistent toutefois autour de l'idée de nationalisation[55]. Certains membres de la Fédération, comme Pierre Fully, ne cachent pas leur intérêt pour une telle solution. Mais d'autres sont en désaccord, obligeant la FNCCR à adopter une position médiane.

La Fédération, un allié précieux pour les partisans d'une intervention de l'État

Dans ce contexte, la Fédération ne peut que soutenir le mouvement qui s'engage en faveur d'une plus grande intervention de l'État. Son action n'est pas aussi décisive que pour l'adoption des décrets-lois de 1935 ou la mise en place du Facé. D'autres forces, parfois plus influentes, concourent à cette dynamique : hommes politiques, hauts fonctionnaires, syndicalistes, tenants des thèses planistes, etc. Mais son appui est loin d'être négligeable car elle peut rassembler un large réseau de parlementaires autour de ses idées. Ses thèses trouvent un écho auprès de la CGT, du parti communiste et de la SFIO, qui plaident pour des réformes assez proches[56]. Parmi les autres acteurs favorables au renforcement du rôle de l'État, les hauts fonctionnaires occupent une place importante. Confortée par les

---

53 *Bull. FNCCR* n° 6, 1936, p. 37. Voir également son rapport, qui reprend cette critique sur le rôle des sociétés de transport (FNCCR, « Action et programme », 1936, Arch. FNCCR, D. AA 001).

54 *Bull. FNCCR* n° 6, 1936, pp. 34-38. Les différents programmes de la FNCCR figurent dans le dossier JA 037 de ses archives.

55 *Bull. FNCCR* n° 6, 1936, p. 12.

56 Ainsi qu'en témoignent les coupures de presse (1938) des journaux *Le Peuple* (organe de la CGT), *L'Humanité* (parti communiste) et *Le Populaire* (SFIO) conservées aux archives de la FNCCR (D. JA 037). Nous reviendrons plus loin sur ce point.

décrets lois de 1935, qui marquent, pour certains, le début d'une prise en main de l'État, une nouvelle élite administrative accède aux postes de responsabilité. Elle est convaincue qu'il est nécessaire de reconsidérer les rapports entre le marché et la puissance publique. Un tournant important est la nomination de Pierre Simon à la direction de l'Électricité. X-Ponts de formation, ayant fait une partie de sa carrière dans l'administration déconcentrée, Pierre Simon incarne la figure du haut fonctionnaire désireux de faire jouer un rôle nouveau à l'État. En 1937, année de sa désignation, l'industrie électrique est confrontée à de graves problèmes. Après avoir été surcapacitaire quelques années plus tôt, le parc de production national menace d'être insuffisant, du fait du ralentissement des investissements[57]. Cette situation laisse planer le risque d'une stagnation des consommations et d'un maintien des prix à un niveau élevé.

Constatant ces difficultés et l'absence de réponse des industriels, Pierre Simon est à l'origine de l'adoption du programme des trois milliards. À cette occasion, il ne plaide pas en faveur d'une planification étatique ni encore moins d'une nationalisation. Il entend plutôt pousser les compagnies privées à coopérer, les menaçant sinon d'une intervention plus intrusive des pouvoirs publics[58]. Les grands patrons du secteur de l'énergie ne sont pas tous hostiles à cet appel. Tout en réfutant les thèses collectivistes, tout en dénonçant les analyses de la CGT et de la FNCCR sur l'enrichissement des actionnaires[59], beaucoup d'entre eux estiment nécessaire de fonder de nouveaux rapports avec l'État. Ernest Mercier, le dirigeant de l'Union d'électricité, est membre du groupe X-Crise et reste séduit par l'idée d'une modernisation associant monde industriel et puissance publique. Sans nécessairement épouser ses vues, beaucoup de ses homologues prônent une plus grande coopération avec l'administration, ouvrant en quelque sorte une troisième voie entre l'option libérale, jugée désormais difficile à défendre, et l'option nationalisatrice, estimée dangereuse. Ils préfèrent mettre en avant une forme de collaboration avec

57 Lévy-Leboyer Maurice, « Panorama de l'électrification », *chap. cit.*, pp. 79-81.

58 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 18. Voir aussi Lacoste Philippe, *Le programme d'équipement hydroélectrique et d'interconnexion en France à la fin des années 1930 : aboutissement d'un mouvement de longue durée et prélude à la nationalisation de l'industrie électrique ?*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris X-Nanterre, 1985 et Lévy-Leboyer Maurice, « Panorama de l'électrification », *chap. cit.*, pp. 111-117.

59 Voir le mémento « Sur la situation de l'industrie électrique » rédigé par MM. Caillaux, Mercier et Roux, remis le 23 juillet 1937 à Paul Ramadier, sous-secrétaire d'État aux Travaux publics (Arch. FNCCR, D. JA 037).

l'État qui se fasse à statut et organisation constants, contre le respect d'un certain nombre d'engagements négociés[60].

Préparé par Paul Ramadier avant qu'il ne quitte ses fonctions pour devenir ministre de la Santé[61], le programme des trois milliards consacre la victoire des thèses défendues par Pierre Simon et par les industriels de l'électricité. Tournant le dos à la création d'un organisme national contrôlé par l'État, les signataires s'accordent sur ce que certains ont pu appeler « un contrat de plan avant la lettre[62] ». Le programme est constitué d'un document précisant les engagements des grands groupes d'électricité (daté du 16 juin 1938) et d'une série de décrets-lois (publiés la même année) par lesquels le ministère des Travaux publics cherche à faciliter la tâche des industriels[63]. Ces derniers acceptent d'investir 3 milliards de francs en cinq ans (1,5 milliards d'euros de 2016), pour moitié dans la production (usines hydroélectriques), pour l'autre dans le transport. À cette fin, ils prévoient de créer un groupement de l'électricité, société coopérative dont le rôle est de financer, par voie d'emprunt, la partie des investissements non couverts par les compagnies qui les supportent. Sur les 3 milliards prévus au programme, deux doivent transiter par ce groupement. La mise en place de cet organisme représente une vraie nouveauté dans le secteur car il ne s'agit ni plus ni moins que de mutualiser le crédit entre les industriels et de faire en sorte que certains équipements moins rémunérateurs soient pris en charge par l'ensemble de la profession. Le groupement est créé le 5 juillet 1938 et lance son premier emprunt une dizaine de jours plus tard. D'autres mesures complètent le dispositif, comme l'engagement d'utiliser l'énergie produite par les nouvelles usines hydroélectriques (dont celles de Génissiat et de l'Aigle), la création d'un dispatching national ou la mise en place d'une société d'économie mixte (la société de transport de l'est), dont la mission est d'achever le réseau de 150 kV de l'État. En contrepartie de ces promesses, le ministère des Travaux publics fait adopter le 17 juin 1938 un décret-loi prévoyant des financements publics ainsi que des mesures de simplification administrative, comme l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Bien qu'aucun élément ne nous soit parvenu sur les conditions exactes de la négociation du programme des trois milliards et des

[60] Lettre de M. Caillaux, président du SPPDEE, au ministre des Travaux publics, 11 mai 1938, accompagné d'une proposition de « Programme des trois milliards » (Arch. FNCCR, D. JA 037).

[61] Lévy-Leboyer Maurice, « Panorama de l'électrification », *chap. cit.*, pp. 111-117.

[62] Lacoste Philippe, *op. cit.*

[63] *Ibid.* ; Lévy-Leboyer Maurice, « Panorama de l'électrification », *chap. cit.*, pp. 111-117.

dispositions qui l'ont accompagné, il semble probable que les appels répétés de la FNCCR pour un changement de régime ont pesé en faveur de l'État. Réagissant au décret-loi du 17 juin 1938, la Fédération fait part, en tout cas, de sa satisfaction[64], estimant qu'il « représente un pas nouveau important dans la voie de la coordination préconisée [par elle] ». Échaudés par l'expérience des décrets-lois de 1935 où, poussé par la FNCCR, le ministère des Travaux publics avait adopté des mesures qui leur avaient été défavorables, les industriels savent qu'une attitude d'opposition pourrait jouer contre leurs intérêts. Craignant une mobilisation des élus locaux mais aussi de la CGT qui, à l'époque, affiche des thèses proches de la Fédération, ils préfèrent s'engager dans la voie de la coopération, au risque sinon de susciter un mécontentement général, source d'incertitudes. La réaction des dirigeants de la Compagnie générale d'électricité est révélatrice de cet état d'esprit. Ils accueillent en effet les mesures qui ont été prises avec un certain soulagement, ayant le sentiment d'avoir évité que l'État n'intervienne davantage[65]. À défaut d'avoir une influence directe, c'est donc *a minima*, comme « force repoussoir », que la FNCCR contribue au succès dont peut se prévaloir la direction de l'Électricité.

Le régime de Vichy et la FNCCR : la tentation instrumentale

Le second conflit mondial puis l'installation du gouvernement de Vichy donnent un nouvel élan à ce processus de montée en puissance de l'État. Suite à l'instruction secrète du 28 octobre 1937 sur la mobilisation des industries électriques et à d'autres dispositions complémentaires, la direction de l'Électricité accroît son rôle en matière de coordination des investissements et de répartition des ressources énergétiques[66]. La dissolution du Conseil supérieur de l'électricité lui permet de légiférer sans être tenue de recueillir l'avis des organismes représentatifs, notamment des industriels. La loi sur le blocage des prix du 21 octobre 1940 réduit le champ d'application de l'index économique électrique. Désormais, la tutelle étatique peut fixer des tarifs sans lien direct avec les revalorisations prévues. Enfin et surtout, la création, par la loi du 16 août 1940, du Comité d'organisation de l'énergie électrique (COEE) donne à l'État

---

64 FNCCR, « Commentaires de la Fédération du décret-loi du 17 juin 1938 », p. 11 (Arch. FNCCR, D. AB 001).

65 Bouvier Yves, *Connexions électriques…*, *op. cit.*, p. 274.

66 Paulé Patrice, *De l'électricité en France durant la seconde guerre mondiale*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV Sorbonne, 1991, p. 32.

les moyens de poursuivre les efforts de rationalisation et d'équipement engagés avant-guerre[67].

La FNCCR traverse cette nouvelle période en cherchant surtout à préserver les acquis[68]. Malgré les contraintes liées au conflit et à la présence des forces d'Occupation, ses dirigeants maintiennent des échanges réguliers avec l'État pour continuer à faire passer leurs idées[69]. La tâche n'est pas aisée. Dans un premier temps (août 1940), la Fédération doit suspendre ses activités. Cet arrêt est cependant de courte durée. À la fin du mois d'octobre de la même année, la FNCCR informe ses membres qu'elle fonctionne à nouveau sur l'ensemble du territoire[70]. Pour y être autorisée, elle a dû accepter de modifier ses statuts et de supprimer deux mentions : son caractère « national » et la « défense » des intérêts des collectivités concédantes[71]. Georges Gilberton et Marcel Herzog se partagent le travail administratif, le premier en zone libre (Clermont-Ferrand), le second en zone occupée (Paris). En novembre 1940, Pierre Simon, directeur de l'Électricité, leur commande une étude sur le développement des utilisations familiales et agricoles de l'électricité, ce qui est un signe fort de reconnaissance de la part de l'État[72]. Dans le rapport qu'il remet peu de temps après, Georges Gilberton reprend l'un des leitmotiv de la Fédération : il faut favoriser la diffusion de l'électricité dans les campagnes[73]. S'appuyant notamment sur une expérience menée dans le village de Magnet (Allier), il met en avant une série d'arguments, tant politiques (l'électricité comme moyen de maintenir les populations à la terre) qu'économiques (les gains financiers résultant de la substitution de l'hydroélectricité à l'énergie thermique, le soutien à l'artisanat). Ce rapport inaugure une certaine normalisation des relations avec l'État. Le 12 décembre 1940, Robert Gibrat, le successeur de Pierre Simon à la

---

67 Sur le COEE et les débats autour de son rôle réel durant la guerre : Bonnard Emmanuel, *L'électricité sous Vichy*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV-Sorbonne, 1987, pp. 20-43 ; Paulé Patrice, *op. cit.*, pp. 44-52 ; Lévy-Leboyer Maurice, « Panorama de l'électrification », *chap. cit.*, pp. 117-127 ; Beltran Alain, *op. cit.*, pp. 623-624.

68 Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 408-409.

69 Arch. FNCCR, D. AA 001.

70 Courrier daté du 30 octobre 1940 (Arch. EDF, B. 779801). Voir aussi Arch. FNCCR, D. AA 001 et D. AA 004 bis.

71 Elle se présente alors comme un organisme d'informations et d'études (voir les statuts de 1941, Arch. FNCCR, D. AA 001).

72 *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*, n° 67, 1943, p. 5.

73 *Ibid.*

direction de l'Électricité, annonce que la FNCCR redémarre son activité et qu'il va prendre les mesures nécessaires pour qu'elle puisse entrer dans le cadre de la nouvelle législation sur les associations[74]. Conséquence de cette décision, Fernand Gentin et Georges Gilberton sont en mars 1941 les seuls membres non issus de l'industrie électrique à faire partie de la section distribution du COEE[75].

Cette présence dans le COEE marque le retour de la Fédération dans les instances de concertation de l'État. Ses dirigeants peuvent ainsi continuer à défendre leur vision du secteur, autour de la question des prix (adopter des tarifs incitatifs pour développer les usages) et des investissements (soutenir l'électrification rurale et la distribution)[76]. Ils sont aussi régulièrement consultés sur des dossiers considérés comme étant de leurs compétences. Fin mai 1941, Georges Gilberton est associé à une réflexion sur les prélèvements appliqués aux distributeurs pour alimenter le Facé et d'autres caisses de financement[77]. Le 18 juin 1941, Robert Gibrat diligente une enquête sur l'opportunité de procéder à une unification des tarifs de basse tension, afin de poursuivre l'œuvre de rationalisation entamée avant-guerre[78]. La FNCCR participe étroitement au projet, qui n'aboutira pas finalement. Ces relations fréquentes sont un signe de l'importance qu'accorde la direction de l'Électricité à une association qui dispose d'une expertise précieuse et qui peut être un appui utile pour sa politique industrielle. En atteste une note interne du COEE, datée de fin août 1941, dans laquelle M. Villié, secrétaire général et chef des services du comité, suggère à Roger Boutteville, le président, de généraliser l'existence de syndicats départementaux afin de mener à bien la réorganisation du secteur électrique[79].

Bien que n'étant pas suivie d'effets, cette proposition montre bien que l'État, dans ses différentes composantes (COEE, direction de l'Électricité), est tenté de mobiliser la FNCCR à des fins instrumentales, pour relayer ses décisions au plus près des territoires. Il n'est pas anodin d'entendre M. Gény, commissaire du COEE auprès de la Fédération, parler en ces

74 Réunion du COEE du 12 décembre 1940 (Arch. EDF, B. 779795).

75 PV de la réunion du 13 mars 1941 (Arch. EDF, B. 779795).

76 Voir la correspondance avec les administrations d'État conservée dans les archives de la FNCCR (D. FH 049).

77 Secrétariat d'État à la Production industrielle, décision en date du 21 mai 1941 (CHAN, F12, 10071).

78 Arch. EDF, B. 779812. Voir aussi les rapports du 2ème bureau de la direction de l'Électricité (CHAN, F12, 10074).

79 Note de M. Villié à M. Boutteville datée du 26 août 1941 (Arch. EDF, B. 779801).

termes : « la Fédération constitue pour la Direction de l'électricité un auxiliaire de son action auprès des autorités concédantes et des usagers. Mais par ailleurs la Fédération doit, pour rester dans le cadre de l'œuvre de restauration du Pays, éviter le retour de toute influence politique sur son action[80] ». Considérée avant-guerre comme étant plutôt « collectiviste », la FNCCR ne saurait donc s'immiscer dans les choix à caractère stratégique : son intervention doit être essentiellement technique.

L'exemple de l'électrification rurale est significatif de cette attitude de l'État. D'un côté, la direction de l'Électricité s'efforce de soutenir le développement de l'énergie électrique dans les campagnes car elle y voit le moyen de réduire la place des ressources fossiles au profit de l'hydroélectricité. C'est tout le sens du vote de la loi du 16 février 1941, qui vise à favoriser les usages agricoles et ruraux et prévoit, pour ce faire, une participation exceptionnelle de l'État[81]. De ce point de vue, par les nombreux appuis dont elle dispose auprès des élus et de la population, la FNCCR constitue un allié précieux. D'un autre côté cependant, l'administration s'efforce de réduire l'influence de la Fédération dans la gestion des crédits du Facé. Outre le fait qu'elle supprime les subventions de l'État qui abondaient le fonds depuis sa création, la loi du 18 mars 1941 habilite la direction de l'Électricité à le gérer seule, de manière transitoire[82]. Si cette décision n'implique pas l'exclusion totale de la Fédération, elle n'en écorne pas moins sa capacité à agir.

C'est donc parce qu'elle est considérée comme étant utile à l'action réformatrice de l'État que la FNCCR peut poursuivre son activité. Progressivement, la méfiance qui existait au début de la guerre à l'égard d'une organisation héritée de la Troisième République s'estompe. À défaut d'être, semble-t-il, des soutiens actifs au régime[83], certains responsables de la Fédération participent à la gestion publique des affaires. Fernand Gentin, Maurice Mougeot et Pierre Trémintin siègent tous trois au bureau de l'Association des maires de France, dont le président, Paul Marchandeau, a prêté serment au maréchal Pétain[84]. Joseph Viple

80 FNCCR, PV de l'AG du 16 janvier 1942, p. 12 (Arch. FNCCR, D. AA 004 bis et AA 005).

81 *La mairie rurale. Organe de la vie administrative locale*, n° 34, 1942, p. 7.

82 *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*, n° 60-61, 1943, p. 5.

83 Fernand Gentin a été poursuivi au moment de la Libération pour faits de collaboration, qui lui vaudront dix ans d'indignité nationale (*Dictionnaire des parlementaires français, 1940-1958*, Paris, La Documentation française, 2001, pp. 170-171). Alexis Jaubert et Pierre Trémintin, membres eux aussi de la Fédération, ont quant à eux voté contre les pleins pouvoirs au maréchal Pétain.

84 *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*, n° 42, 1942, pp. 3-6.

signe quelques articles sur l'expérience de Magnet, l'intercommunalité, l'électrification rurale ou les problèmes d'adduction d'eau dans *La mairie rurale*, relais de la politique du gouvernement auprès des élus et des fonctionnaires locaux[85]. Ces gages *a minima* de neutralité à l'égard du nouveau régime permettent à la Fédération de bénéficier d'un traitement plus favorable au cours de la guerre. L'année 1943 marque une étape dans ce processus de réhabilitation. En mars, la FNCCR est autorisée à tenir sa première assemblée générale depuis le déclenchement des hostilités. Elle est organisée à Paris, en présence d'un commissaire du gouvernement[86]. La réunion est l'occasion de formuler quelques vœux de facture très technique, les prises de position plus politiques (en faveur de réformes par exemple) n'ayant pas leur place. En juin de la même année, la Fédération publie à nouveau un bulletin, qui paraît dans la revue *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*. Bien qu'étant d'un format limité (une page en général), il lui permet de continuer à exister en tant qu'institution, dans l'attente, pensent peut-être certains, de retrouver son lustre passé.

La FNCCR, un artisan de la loi de nationalisation

Même si elle a perdu de sa superbe, c'est donc en restant assez bien organisée que la FNCCR aborde une période cruciale pour le devenir du secteur énergétique français : la nationalisation des industries électriques et gazières. Apparue très tôt sur le devant de la scène intellectuelle, l'idée de nationalisation est, pendant longtemps, loin de faire l'unanimité au sein de la classe politique[87]. Il faut attendre les résolutions du Conseil national de la Résistance (CNR), consignées notamment dans le programme du 15 mars 1944, pour qu'elle gagne en audience et soit mise à l'agenda décisionnel. Et encore n'est-elle pas explicitement définie par le CNR, le problème restant entier à la Libération : faut-il simplement modifier les règles du marché ou procéder à une « socialisation » de l'économie ?

85 *La mairie rurale. Organe de la vie administrative locale*, n° 38-39, 1942 (p. 7), n° 40, 1942 (p. 7) ; *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*, n° 44, 1942 (pp. 1 et 6), n° 46, 1942 (pp. 1 et 5) et n° 50, 1943 (pp. 1 et 5).

86 *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*, n° 57, 1943, p. 7.

87 Sur le cas particulier de l'électricité : Bouthillier Guy, *op. cit.*, pp. 28-31. Pour les nationalisations en général, voir les différentes contributions rassemblées dans Andrieu Claire, Le Van Lucette, Prost Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987.

Une mise à l'agenda politique tardive et controversée

Avant l'adoption du programme du CNR, la majorité des hommes politiques français hésitent encore à franchir le pas vers une forme de gestion plus collectiviste de l'économie. Lorsqu'elles ont lieu, les nationalisations le sont davantage pour des raisons pragmatiques que pour des motifs idéologiques. Les partis modérés et libéraux y sont hostiles et craignent qu'elles n'entraînent une bureaucratisation de l'économie ainsi qu'une montée de l'étatisme. Les autres formations politiques hésitent elles aussi à s'engager en leur faveur, par division interne ou par opportunisme. C'est le cas du parti radical. Au fur et à mesure qu'il gagne en audience, celui-ci, pourtant précurseur sur le sujet, rechigne à faire figurer une telle disposition dans ses programmes, de peur d'effrayer son électorat, de tendance conservatrice et modérée[88]. On le voit en 1936 lorsque beaucoup de radicaux prennent leurs distances avec les propositions de nationalisation défendues par la CGT[89]. Autour d'élus comme Pierre Cot ou René Mayer, ils se positionnent plutôt comme les défenseurs d'un capitalisme de sociétés d'économie mixte, censé concilier les intérêts publics et privés sans remettre en cause l'ordre libéral[90]. À l'autre bout de l'échiquier politique, le parti communiste, qui s'inscrit dans une perspective révolutionnaire, ne cache pas son hostilité à l'égard des nationalisations. Il les considère comme un outil illusoire pour le socialisme, leur usage, dans un cadre institutionnel inchangé, ne faisant que servir les intérêts du capitalisme. Cette ligne de conduite intransigeante perdure jusqu'à la veille du second conflit mondial, lorsque le parti se rallie aux thèses de la CGT[91].

Dans ce contexte, c'est essentiellement la SFIO qui fait avancer l'idée de nationalisation durant l'entre-deux-guerres, non sans ambiguïté. Après avoir été, comme tous les partis de gauche, très partagée sur son bien-fondé,

---

88 Berstein Serge, *op. cit.*, tome 1, pp. 282-289.

89 Siwek-Pouydesseau Jeanne, *Les syndicats des grands services publics et l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 81.

90 Ribeill Georges, « Y a-t-il eu des nationalisations avant la guerre ? », in : Andrieu Claire, Le Van Lucette, Prost Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 40-52.

91 Robert Jean-Louis, « Une idée qui vient de loin. Les nationalisations dans l'histoire du mouvement ouvrier français (1895-1939) », in : Andrieu Claire, Le Van Lucette, Prost Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 35-39 ; Becker Jean-Jacques, « Le PCF », in : Andrieu Claire, Le Van Lucette, Prost Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 157-167.

elle la fait sienne au début des années 1930[92]. La persistance de la crise économique, la stratégie de lutte à court terme contre le fascisme conduisent alors les socialistes français à faire évoluer leur doctrine. La nationalisation est désormais présentée, dans une perspective réformiste, à la fois comme un moyen de soulager la population et comme la première étape vers une collectivisation totale de l'économie. Elle ne saurait donc remettre en cause l'ambition ultime du socialisme. Malgré cette conversion progressive, le parti reste toutefois partagé entre jacobins et girondins, beaucoup de ses militants étant attirés par les expériences du socialisme municipal[93].

Pour toutes ces raisons, les thèses nationalisatrices se propagent avec lenteur durant l'entre-deux-guerres, ainsi qu'en témoigne la timidité dont fait preuve le Front Populaire. Les hommes politiques leur préfèrent les idées planistes, qui permettent d'envisager une modernisation dans un cadre capitaliste préservé. Il faudra attendre le choc de la Seconde Guerre mondiale et l'ampleur de la tâche de reconstruction pour modifier la donne.

Dans le secteur électrique, deux principaux projets de nationalisation sont élaborés dans les années 1930. L'un émane de la FNCCR (rapports Fully et Jaubert-Gilberton) et porte sur la mise sous tutelle par l'État des activités de production et de transport. L'autre est l'œuvre de la CGT et de son secrétaire, Pierre Le Brun. À la suite du congrès de Lyon de 1919, la Confédération a en effet inscrit la nationalisation dans son programme, optant pour une stratégie plus réformiste de conquête du pouvoir[94]. Après une scission interne dans les années 1920, la réunification syndicale du milieu des années 1930 relance cette idée. Un temps en concurrence avec un autre projet plus radical, rédigé par Marcel Paul, secrétaire général de la Fédération de l'éclairage[95], le programme de Pierre Le Brun repose sur une nationalisation graduelle. Élaboré sous forme de rapport le 16 octobre 1937, repris ensuite dans un texte de 1938[96], le document, adopté par les

92 Bouthillier Guy, *op. cit.*, pp. 49-86 ; Berstein Serge, « La SFIO », in : Andrieu Claire, Le Van Lucette, Prost Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 168-184 ; Robert Jean-Louis, *chap. cit.,* pp. 19-39 ; Kuisel Richard, *Le capitalisme et l'État en France…*, *op. cit.*, pp. 204-207.

93 Sur la place limitée de ces initiatives locales dans la doctrine du parti : Chamouard Aude, *op. cit.*

94 Bouthillier Guy, *op. cit.*, p. 35.

95 Sur ce personnage important de la nationalisation : Durand Pierre, *Marcel Paul. Vie d'un « Pitau »*, Paris, Messidor / Temps actuels, 1983.

96 CGT, *L'Électricité. Les ressources nationales au service de la Nation sous le contrôle de la collectivité*, Versailles, Imprimerie coopérative « La Gutenberg », 1938.

représentants de la CGT au congrès de Lyon de 1937, définit le transport comme cible prioritaire. Ce n'est qu'une fois cet objectif atteint que pourra être envisagée une extension à la production et à la distribution. Pour celle-ci, dans le souci de ménager les élus locaux, Pierre Le Brun accorde une place privilégiée aux communes et à leurs groupements, qu'il conforte dans leur fonction d'autorités concédantes. Bien loin de préconiser un changement radical, le projet de la CGT, du moins dans sa version de l'entre-deux-guerres[97], s'accorde de ce fait assez bien avec celui élaboré par la FNCCR, qui met également l'accent sur le transport.

La création d'EDF et les luttes autour de l'avenir de la branche distribution

La très large majorité avec laquelle la loi de nationalisation du 8 avril 1946 est votée ne doit pas occulter les profondes divisions que le texte a suscitées au sein de la classe politique française. Malgré le consensus apparent dont il est porteur, derrière la formule équivoque du « retour à la nation des grands moyens de production monopolisés[98] », le programme du CNR de mars 1944 cache des projets très différents. Aussi, une fois la reconquête du pays achevée, retrouve-t-on la plupart des clivages qui existaient avant-guerre entre libéralisme et collectivisation, nationalisation et étatisation, jacobinisme et décentralisation, esprit d'entreprise et fonctionnement bureaucratique, donnant lieu à des combinaisons complexes, qui peuvent transcender les lignes de partage politique traditionnelles. Sans méconnaître les autres enjeux qui ont traversé le processus de décision, seront ici présentées les négociations qui se nouent autour du devenir de la branche distribution, l'un des thèmes ayant soulevé les débats les plus vifs, au point même de faire craindre, un temps, un échec de la réforme[99].

La distribution, une activité stratégique

Sans entrer dans le détail des événements, trois phases principales se succèdent, qui correspondent au travail préparatoire à la loi (automne 1944 – été 1945), à l'élaboration du projet gouvernemental (octobre 1945 – janvier 1946)

[97] Au moment de la Libération, la CGT, sous l'influence des communistes, sera plus centralisatrice (Frost Robert L., *Alternating currents. Nationalized Power in France, 1946-1970*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1991, p. 50).

[98] Colli Jean-Claude, *art. cit.*, p. 156. L'énergie est explicitement mentionnée.

[99] Bouthillier Guy, *op. cit.*, pp. 246-247 et 348-357.

et enfin aux débats parlementaires conduisant à l'adoption d'un texte final (janvier – avril 1946)[100]. Tout au long du processus, la FNCCR joue un rôle important. Acteur très impliqué dans les discussions qui jalonnent ces deux années, Roger Gaspard indique notamment que « Gilberton a […] participé à l'élaboration de la loi de nationalisation de façon extrêmement active[101] ».

La réforme débute avec la création de deux commissions chargées de rédiger des propositions législatives. La première réfléchit à partir de septembre 1944 à la mise en œuvre des résolutions adoptées par le CNR dans les mois précédents. Animée par Pierre Le Brun, qui a été l'un des artisans du programme de mars 1944, elle comprend trois représentants de la FNCCR : Alexis Jaubert, Georges Gilberton et Roger Lescuyer[102]. Ces trois personnalités siègent également dans la seconde commission, dite « Perrier », créée par le gouvernement en novembre 1944. Celle-ci compte par ailleurs des hauts fonctionnaires de l'État ainsi que des syndicalistes, à qui il est demandé de formuler des recommandations à Robert Lacoste, ministre de la Production industrielle (qui assure désormais la tutelle de l'énergie).

Dès l'amorce de leurs travaux, ces deux commissions s'interrogent sur le traitement qu'il faut accorder à la distribution. Alors qu'elle avait été écartée avant-guerre des projets de nationalisation portés par la CGT et la FNCCR, cette branche d'activité est désormais au cœur de toutes les préoccupations. D'une part, elle représente des actifs importants, que l'on peut estimer à plusieurs centaines de milliards de francs[103]. Ceux qui les possèdent (les communes et leurs groupements à cette date, en vertu de la loi du 15 juin 1906[104]) disposent ainsi d'un patrimoine d'une valeur non négligeable. D'autre part et surtout, comme le soulignent MM.

---

[100] Sur ce processus : Bouthillier Guy, *op. cit.*, pp. 268-368. Voir aussi Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 1-10 ; Frost Robert L., *op. cit.*, pp. 39-75 ; Morsel Henri, « Réflexions sur la nationalisation de l'électricité », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 1341-1347 ; Bonaïti Jean-Pierre, *chap. cit.*, pp. 180-193 ; Gaudy René, *Et la lumière fut nationalisée*, Montreuil, VO Éditions, 1996. Pour un panorama général : Kuisel Richard, *Le capitalisme et l'État en France…*, *op. cit.*, pp. 337-352.

[101] Témoignage de Roger Gaspard recueilli le 16 février 1981 par Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener, p. 13 (Arch. AHICF et EDF).

[102] Alexis Jaubert succède en 1945 à Fernand Gentin à la présidence de la FNCCR.

[103] Nous ne disposons d'aucun chiffre pour 1946 mais un bulletin de la FNCCR daté de 1950 (n° 12, p. 26) fait état d'environ 400 milliards de francs de l'époque (soit 11 milliards d'euros de 2016).

[104] Rappelons que le régime de la concession prévoit que l'ensemble des biens reviennent à l'autorité concédante à l'expiration du contrat (*cf.* encadré du chapitre 1).

Barthes (CGT) et Gény (direction de l'Électricité) devant la commission Perrier[105], les bénéfices générés à la Libération par les compagnies privées proviennent principalement de la distribution. Pour M. Barthes, cette situation découle du fait que les prix qui y sont pratiqués ont progressé plus rapidement que ceux du transport et de la production. Constatant que « l'ordre de grandeur est [que] le tarif de vente au public est dix fois plus élevé que le tarif de production et vingt fois plus élevé que le tarif de transport », M. Barthes souligne que « le public ne s'apercevrait pas de la réforme » si l'on excluait la distribution[106]. Cette nouvelle donne fissure quelque peu l'alliance qui existait auparavant entre la CGT et la FNCCR, lesquelles centraient leurs revendications sur la production et le transport. Deux questions principales traversent les discussions : faut-il inclure la distribution dans le champ des industries nationalisées ? Si oui, quel degré d'autonomie et quelle capacité de contrôle l'État doit-il accorder aux collectivités locales par rapport au futur monopole public ?

L'impossible compromis : l'échec de la commission Perrier (juillet 1945)

La teneur des débats qui tournent autour de ces deux questions montre que les points de vue des forces en présence sont difficilement conciliables[107]. À la fin du courrier qu'il adresse à Robert Lacoste, Léon Perrier souligne d'ailleurs le « caractère difficile de la mission » qui lui a été confiée et l'impossibilité devant laquelle il s'est trouvé de formuler une proposition unique au gouvernement[108]. Trois principales conceptions s'opposent parmi les projets dont la commission fait alors la recension. Étant donné les profondes divergences qui les séparent, elles laissent entrevoir des négociations pour le moins ardues.

La première option est présentée par Roger Gaspard, alors directeur de l'Électricité. Elle est défendue jusqu'en octobre 1945 (date à laquelle Marcel Paul remplace Robert Lacoste au ministère de la Production industrielle) par l'ensemble du gouvernement et des administrations, à

105 Séances des 23 mars et 14 juin 1945 (CAC, V. 19770385, art. 2).

106 Séance du 23 mars 1945, p. 6 (CAC, V. 19770385, art. 2).

107 « Rapport à Monsieur le Ministre de la Production Industrielle sur les travaux de la Commission chargée d'étudier les modalités de nationalisation de l'Industrie Électrique », 20 juillet 1945 (CHAN, F12, 10070). Les positions exposées ci-après sont extraites de ce document ou des comptes rendus de réunions qui ont servi à sa rédaction (CAC, V. 19770385, art. 2).

108 Lettre datée du 31 juillet 1945 et accompagnant l'envoi du rapport cité dans la note de bas de page précédente (CAC, V. 19770385, art. 2).

l'exception notable du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, qui se range derrière la position de la CGT. Déclinée en deux sous-projets, elle s'inspire directement des réformes mises en place dans les Houillères et prône l'éviction pure et simple des compagnies privées dans la production et le transport. Son étendue est cependant partielle puisqu'elle écarte la distribution, estimant que celle-ci « peut provisoirement être maintenue dans un secteur étroitement contrôlé et fera l'objet d'études ultérieures[109] ».

Ce schéma, qui reste prudent en ce qui concerne la distribution, certainement par crainte de devoir affronter l'opposition des élus locaux, est très différent de celui que défend la Fédération de l'éclairage et des forces motrices (CGT), dont Pierre Le Brun est l'un des principaux représentants. La CGT, très influente au sein de la commission issue du CNR[110], prône une nationalisation totale, qui englobe toutes les branches d'activité, sous la responsabilité d'un monopole public. La distribution étant le segment où se forme une grande partie des profits, il est hors de question de laisser le champ libre aux communes (et à certains maires hostiles au projet de loi), au risque sinon de faire de la future entreprise un « roi nu », sans réelles marges de manœuvre. Soucieuse tout de même de ménager des élus locaux très attachés à leurs prérogatives, la CGT propose de réorganiser le secteur de la distribution autour de deux niveaux. Intégré au futur monopole, un « Service national » serait chargé de mettre en œuvre une politique commune, sous le contrôle d'un conseil d'administration constitué sur une base tripartite. Y figureraient des représentants des élus locaux, aux côtés de l'État et des syndicats de personnel. Cette formule serait dupliquée dans chaque département, à travers la constitution d'un « service intercommunal de l'électricité et du gaz ». Il aurait un statut d'établissement public et serait lui aussi administré sur une base tripartite. Ce schéma à l'apparence décentralisatrice ne doit pas occulter le projet d'ensemble de la CGT, qui est très jacobin. En effet, le syndicat entend brider l'action des élus par l'instauration de mécanismes très intégrateurs (principes de représentation, articulation des compétences entre niveaux national et local, règles de gestion courante, etc.), afin de ne pas entraver l'action du monopole public.

Cette conception de la nationalisation, qui s'écarte du *statu quo* prôné avant-guerre par la CGT, ne peut que susciter la ferme opposition des

---

109 Séance du 23 mars 1945, pp. 3-4 (CAC, V. 19770385, art. 2).

110 Le Conseil suit ses propositions, via Louis Saillant, autre syndicaliste CGT. Ceci n'empêche pas certains membres du CNR de se désolidariser. Ainsi, les députés Joseph Laniel et Paul Bastid proposent leur propre projet en 1945 (« Rapport fait à Monsieur le Ministre de la Production… », *doc. cit.*).

dirigeants de la FNCCR. Bien que ne présentant pas de projet propre[111], ces derniers plaident pour une solution intermédiaire entre les formules présentées par Roger Gaspard et Pierre Le Brun. Contre les thèses de la direction de l'Électricité, ils préconisent de ne pas exclure la distribution du champ de la loi, soutenus en cela par l'AMF[112]. Contre les prises de position de la CGT, ils entendent cependant donner plus de consistance à l'exercice du pouvoir concédant, en faisant en sorte que les services intercommunaux soient dotés de prérogatives importantes. Pour Alexis Jaubert et Georges Gilberton, il n'est nullement question de revenir sur les droits fondamentaux des communes et de leurs groupements. Les réseaux de distribution d'électricité (et de gaz) ne doivent être en aucun cas placés sous la tutelle directe de l'État (comme il est prévu s'agissant de la production et du transport). La Fédération entend aussi aller plus loin vers la départementalisation, en encourageant la création de syndicats autorités concédantes, ce qui parachèverait le travail commencé dans les années 1930.

L'arrivée des communistes au pouvoir : vers une nationalisation totale ?

L'accession, suite aux élections législatives d'octobre 1945, de Marcel Paul au poste de ministre de la Production industrielle fait évoluer sensiblement les rapports de forces en faveur de la CGT. La position gouvernementale, qui excluait la distribution du périmètre de la nationalisation, est abandonnée, au profit de la thèse défendue par la Confédération. Celle-ci est désormais soutenue par le parti communiste, qui s'est rallié début 1945 à l'idée de nationalisation[113]. Ce revirement du gouvernement avive un peu plus la méfiance de la FNCCR. Réunie en congrès avec l'Association des Maires de France, elle demande à ce que

---

[111] On peut formuler deux hypothèses à ce sujet. La première renvoie au fait que la Fédération se remet tout juste de la guerre et qu'elle n'est pas encore en « ordre de bataille ». Son conseil d'administration est entièrement renouvelé à l'occasion de l'assemblée générale qu'elle tient fin 1945 (AG du 14 décembre 1945, pp. 3-5, Arch. FNCCR, D. AA 004 bis). L'autre hypothèse est que l'association semble alors en proie à des dissensions internes (visibles au sein de la commission Perrier), ce qui réduit sa capacité à être force de proposition.

[112] Ce qui est une vraie avancée par rapport aux schémas d'avant-guerre, dans lesquels la Fédération ne comptait nationaliser que la production et le transport (rapports Fully et Jaubert-Gilberton). Cette position nouvelle n'empêche pas certains élus locaux de se mobiliser ici ou là pour tenter d'exclure la distribution du projet de loi. Sur le cas de l'Isère : Michel-Villaz Jean-Pierre, *op. cit.*, p. 135.

[113] Bouthillier Guy, *op. cit.*, p. 100.

soit appliquée la résolution votée par l'Assemblée constituante quelques mois plus tôt, qui exige que la nationalisation respecte les droits des collectivités locales[114]. L'enjeu n'est pas tant de préserver la loi du 15 juin 1906 (dont la suppression constituerait un *casus belli* pour les élus) que de lui donner un contenu effectif. Le nœud du problème tourne autour du degré d'autonomie qui doit être accordé aux services intercommunaux, placés à l'articulation entre les compétences des collectivités locales et celles du futur monopole public.

Face à cette levée de boucliers des élus locaux, Marcel Paul tente de calmer le jeu en nommant Roger Lescuyer, directeur adjoint de la FNCCR et proche des thèses de la CGT, au sein de son cabinet[115]. Mais la manœuvre n'est pas de nature à dissiper les craintes de la Fédération et de ses soutiens politiques. Elle inquiète notamment les députés de la SFIO et du MRP, qui souhaitent introduire une large décentralisation pour éviter tout risque de bureaucratisation étatique[116]. Comme le rappelle Alexis Jaubert dans une lettre datée du 20 décembre 1945 et envoyée aux ministres de la Production industrielle, des Finances et de l'Intérieur, « pour que ce contrôle [des pouvoirs locaux] et cette autorité soit effectifs, il est en particulier indispensable que le syndicat intercommunal maître de l'œuvre, soit représenté au sein du Conseil d'administration […] de la manière la plus large[117] ». Plus loin, il réclame également que les élus « disposent d'une large majorité dans la représentation des consommateurs du Conseil d'administration du Service National [en tant que] mandataires légaux de l'ensemble des usagers ». Malgré les pressions de la FNCCR sur ce point notamment, Marcel Paul persiste et c'est sur la base des propositions de la CGT que le projet de loi gouvernemental est présenté au Parlement, début 1946.

---

114 CAEF, V. B 9810.

115 Bouthillier Guy, *op. cit.*, p. 312. Dans un entretien accordé le 16 février 1981 à Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener (Arch. AHICF et EDF, p. 13), Roger Gaspard indique que Roger Lescuyer doit beaucoup à Georges Gilberton, qui l'a embauché très jeune dans l'un de ses bureaux d'études. Cette proximité a très certainement joué en faveur de la FNCCR, tempérant les velléités centralisatrices de Marcel Paul et de son entourage.

116 Rapport n° 655 de Paul Ramadier fait à l'Assemblée nationale constituante, annexe au PV de la 2ème séance du 13 mars 1946, p. 20 (CAEF, V. B 9811).

117 CAEF, V. B 9810. Voir aussi *Bull. FNCCR* n° 2, 1946, p. 2. Cette numérotation s'explique par le fait que le bulletin de la FNCCR a changé de nom en janvier 1946. Voir les annexes pour une clarification sur l'évolution des titres.

Le maintien des prérogatives communales et les faux semblants de la loi

La dernière phase débute le 20 janvier 1946, dans ce contexte de durcissement du conflit entre jacobins (CGT, PC) et girondins (FNCCR, SFIO, MRP), et ce malgré l'intervention du général de Gaulle[118]. Elle correspond au processus parlementaire à proprement parler. La FNCCR le suit de très près, organisant régulièrement plusieurs réunions qui lui permettent d'être très réactive face à l'évolution du projet de loi[119].

Dans un premier temps, le texte gouvernemental est soumis à la Commission de l'équipement de l'Assemblée nationale constituante. Présidée par le MRP Jean-Marie Louvel, son rapporteur n'est autre que Paul Ramadier, membre de la Fédération. Alexis Jaubert y est auditionné, ainsi que la plupart des acteurs parties prenantes, dont les syndicats[120]. Devant la fermeté des positions affichées, les travaux de la commission n'avancent pas. La SFIO et le MRP, tous deux favorables à une décentralisation de la distribution, soutiennent Alexis Jaubert, qui exige que l'on garantisse une représentation significative des élus au sein des organismes intercommunaux prévus par Marcel Paul. Il est même un temps question d'ajourner le vote de la loi tant les points de vue apparaissent incompatibles.

Face aux blocages, Félix Gouin, le successeur du Général de Gaulle à la tête du gouvernement provisoire, doit convoquer une commission de conciliation[121]. Huit personnalités politiques se réunissent le 6 mars 1946 au ministère des Travaux publics : trois ministres (Marcel Paul, Jules Moch et André Philip) et cinq parlementaires (Paul Ramadier ; Paul Béchard, SFIO ; Pierre Girardot, PC ; Jacques Furaud, MRP et Jean-Marie Louvel, également MRP). Jules Moch (ministre des Transports et des travaux publics, SFIO) et André Philip (ministre de l'Économie nationale et des finances, SFIO) s'opposent fortement à Paul Ramadier, qui défend toujours les droits des collectivités locales. Ce dernier doit également affronter Marcel Paul et Pierre Girardot, très attachés au projet défendu par les communistes. Finalement, un compromis suspensif est trouvé[122]. Mais il s'agit d'un accord de façade, qui n'apporte aucune vraie réponse à l'épineuse question de la décentralisation.

---

118 Bouthillier Guy, *op. cit.*, pp. 321-324.

119 Voir notamment les bulletins qu'elle édite en 1946.

120 Mauboussin Christophe, *Jean-Marie Louvel (1900-1970). Un industriel en politique*, mémoire de DEA d'histoire et civilisations, Université de Caen – Basse Normandie, 1996, p. 158.

121 Bouthillier Guy, *op. cit.*, pp. 348-357.

122 Bonaïti Jean-Pierre, *chap. cit.*, pp. 184-185.

Le texte reprend certes l'idée de créer des services intercommunaux ayant le statut d'établissements publics à caractère industriel et commercial (appelés « EDF ou GDF[123] – service intercommunal »). Mais leur périmètre et les modalités précises de leur fonctionnement ne sont pas arrêtés.

Reprenant les débats sur ces bases ambiguës, les parlementaires ne proposent pas eux non plus de réponse explicite, préférant ne pas prendre le risque de faire avorter le projet de loi. Plusieurs amendements sont déposés pour essayer de clarifier les zones d'ombre mais sans réelle avancée sur le fond. C'est donc un texte équivoque en matière de (dé)centralisation qui est voté le 8 avril 1946. Électricité de France (EDF) est créée mais sans que son champ d'action ne soit toujours précisément défini.

Une nouvelle architecture industrielle et institutionnelle

Le nouveau schéma d'organisation du secteur électrique porte les traces de cette incapacité politique à proposer une conception claire du service public de l'électricité. Il repose en effet sur une architecture institutionnelle hybride, qui fait cohabiter plusieurs types d'acteurs (*cf.* figure 4).

Dans le nouveau modèle de service public, EDF occupe une place centrale, en se substituant aux anciennes sociétés privées (en gris sur le schéma). Administrée suivant le principe d'une gestion tripartite[124], elle jouit d'un monopole total sur le transport à haute et très haute tensions. En revanche, elle ne contrôle que partiellement la production et la distribution[125]. Dans le premier cas, la loi exclut la Compagnie nationale du Rhône du giron d'EDF, suite aux pressions exercées par Édouard Herriot et d'autres élus locaux au moment des débats parlementaires[126]. Elle préserve également les entreprises dont la production annuelle de 1942 et 1943 est inférieure à 12 millions de kWh. Les régies, les sociétés

[123] GDF : Gaz de France.

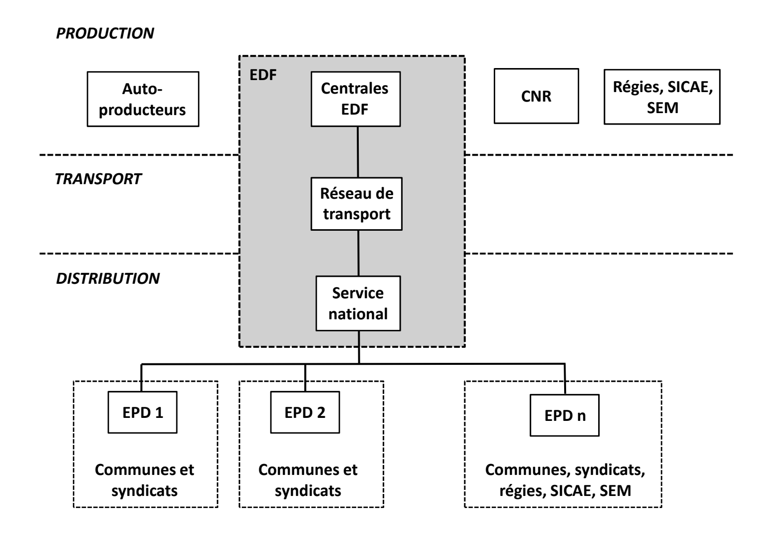
[124] Trois catégories d'acteurs composent son conseil d'administration : des représentants de l'État, du personnel et des usagers. Il s'agit de faire en sorte qu'EDF ne devienne pas une bureaucratie étatique (Maleville Georges, « La naissance de l'électricité de France », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 43-44). Sur les débats autour de la gestion tripartite dans les entreprises nationalisées : Dufau Jean, *Les entreprises publiques*, Paris, Éditions de l'Actualité Juridique (Le Moniteur), 1991, pp. 37-38.

[125] Maleville Georges, *chap. cit.*, pp. 39-41.

[126] Le maire de Lyon obtient que le sort de la CNR soit scellé dans une loi ultérieure et non dans un règlement d'administration publique, comme le demande le gouvernement (JO, débats de l'Assemblée nationale constituante, n° 33, 2ème séance du 28 mars 1946, pp. 1207-1211). Voir aussi Giandou Alexandre, *op. cit.*, pp. 120-133 et Maleville Georges, *chap. cit.*, pp. 90-91.

d'intérêt collectif agricole pour l'électricité (SICAE) et les sociétés d'économie mixte (SEM) sont concernées. Par ailleurs, la SNCF et les Houillères nationales sont autorisées à garder leur parc productif, sous réserve de le gérer conjointement avec EDF.

Fig. 4. *L'organisation du secteur électrique prévue par la loi de nationalisation*



CNR : Compagnie nationale du Rhône.

EPD : établissement public de distribution (1, 2… n représentant le nombre de structures à créer).

SEM : sociétés d'économie mixte.

SICAE : sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité.

Dans la distribution, le monopole qu'exerce EDF via le Service national n'est pas total lui non plus. Si l'entreprise se substitue désormais aux anciennes sociétés concessionnaires sur environ 95 % du territoire, quelques poches restent en dehors du secteur nationalisé. Elles correspondent aux régies, SICAE et SEM instaurées avant-guerre par les collectivités locales. En revanche, la loi stipule qu'il ne pourra être procédé à la création d'aucun nouvel organisme de ce type. La loi reprend enfin l'idée de mettre en place des services intercommunaux, sous forme d'établissements publics de distribution (EPD sur le schéma). Associant les élus locaux, ils doivent être organisés à une échelle départementale ou

régionale selon les interprétations (le législateur a été très équivoque sur ce point). Les régies, SICAE et SEM qui exercent une activité de distribution sont censées y être intégrées (EPD_n sur le schéma).

Des prérogatives locales formellement préservées

Dans le cadre de cette réorganisation d'ensemble, les collectivités locales conservent quatre principales prérogatives[127]. Comme durant l'entre-deux-guerres, elles concernent essentiellement la branche distribution, toujours dotée formellement d'un statut de service public local.

La première prérogative, fondamentale, découle du maintien du régime de la concession (loi du 15 juin 1906). L'article 36 de la loi du 8 avril 1946 stipule que « les établissements publics [EPD sur le schéma de la figure 4] auxquels sont transférées les concessions d'électricité ou de gaz nationalisées […] devront observer les dispositions des cahiers des charges en vigueur. L'État, les collectivités locales et, le cas échéant, les tiers conservent tous les droits résultant de ces cahiers des charges et toutes autres conventions ». Les communes sont ainsi confirmées dans leur rôle d'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité. Elles gardent par là-même la propriété et la maîtrise d'ouvrage des réseaux concernés. Toutefois, elles ne peuvent choisir d'autre concessionnaire qu'EDF, via les EPD. L'article 37 renvoie à un règlement d'administration publique le soin d'établir de nouveaux cahiers des charges.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà évoqué, les régies municipales et départementales qui avaient été créées avant la loi sont préservées, ainsi que les SICAE et les SEM. Bien que menacées, un temps, par les projets gouvernementaux, elles peuvent continuer à exercer leur activité de manière parallèle à EDF. Nous reviendrons sur ces débats et leurs conséquences dans le chapitre 8.

Le système de financement de l'électrification rurale est également sauvegardé. Alors qu'il aurait pu être dissout et confié à EDF, le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé) reste en place et administré selon des règles assez similaires à ce qu'elles étaient à sa création. Là encore, le législateur n'a pas osé remettre en question une prérogative à laquelle les collectivités sont très attachées.

Enfin, l'article 2 de la loi prévoit, nous l'avons évoqué, la création d'établissements publics de distribution (EPD). Il s'agit là d'une disposition centrale, qui doit déterminer le degré effectif de décentralisation du secteur

---

[127] Deglaire Simone, Bordier Edmond, *op. cit.*, pp. 193-258.

électrique. Les élus locaux, qui ont poussé à la création de ces organismes, entendent, par ce biais, avoir un poids réel face à EDF, leur concessionnaire unique (cas majoritaire des territoires où il n'existe aucune régie, SICAE ou SEM). Dotés d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, les EPD doivent se voir confier la gestion des investissements ainsi que l'exploitation des réseaux électriques. Ils sont conçus selon un modèle qui n'est pas sans rappeler l'organisation des Charbonnages de France et ses Houillères de bassin. Toutefois, au terme de la loi, un certain flou prévaut sur deux points essentiels : le niveau d'autonomie accordé aux EPD (qui renvoie à leurs relations avec le Service national d'EDF) et leur périmètre territorial (qui oscille entre département et région). Sur le premier point, le titre III de la loi contient des éléments très généraux. Ils peuvent être tirés dans un sens (les EPD disposent d'une large autonomie) ou dans un autre (les EPD sont étroitement contrôlés par EDF). Seule figure clairement la composition du conseil d'administration des établissements. Il est prévu d'y faire siéger quatre représentants du Service national d'EDF, six délégués des différentes catégories de personnel et huit porte-parole des usagers (dont six des collectivités locales). L'organisation territoriale de la distribution n'apparaît pas très explicite elle non plus[128]. L'article 21 de la loi semble, pour certains, plutôt trancher en faveur d'un cadre régional. Le texte stipule en effet que la délimitation des circonscriptions doit tenir compte de critères géographiques, économiques et techniques liés à l'exploitation des réseaux. La FNCCR estime au contraire que le législateur a entériné le périmètre départemental, qu'elle n'a eu de cesse de promouvoir depuis sa création. Elle s'appuie, pour le justifier, sur la suite donnée à un amendement présenté le 28 mars 1946 par Édouard Herriot, qui exige que la loi fasse mention du cadre départemental[129]. Le maire de Lyon accepte certes de retirer sa demande, face aux réserves émises par le rapporteur de la loi, Paul Ramadier, et par Marcel Paul, qui ne veulent pas figer l'organisation de la distribution. Mais il reçoit en contrepartie l'assurance du ministre que les projets de délimitation s'efforceront de privilégier ce périmètre. L'amendement n'est donc pas mis aux voix, en échange de déclarations formelles qui, par leur statut assez flou au plan juridique, ne permettent pas de trancher sur ce qui serait la « volonté du législateur », pour reprendre une expression consacrée.

———

128 *Bull. FNCCR*, n° 3, 1946, p. 3.

129 JO, débats de l'Assemblée nationale constituante, n° 33, 2ème séance du 28 mars 1946, pp. 1185-1187.

Le vote de la loi du 8 avril 1946 clôt provisoirement un cycle qui aura été marqué par le rôle important joué par la FNCCR dans l'émergence de nouvelles formes de régulation du secteur électrique. En faisant, dès sa création, pression sur le ministère des Travaux publics pour qu'il intervienne davantage en matière de tarification et d'investissements, en étant force de proposition pour exiger un encadrement plus strict du marché, la Fédération ne fait pas que défendre les seuls intérêts de ses mandants. Comme d'autres acteurs, elle contribue à consolider la place de l'État. Elle le pousse à se saisir d'un secteur dans lequel il peinait à s'affirmer, doublement bridé par des industriels et élus locaux soucieux de préserver leur autonomie. Ce jeu de renforcement mutuel, qui caractérise la période 1933-1946, inaugure une phase marquée par de nouveaux équilibres entre l'État et les pouvoirs locaux, dans lesquels Électricité de France vient désormais s'immiscer.

Chapitre 5

L'impossible décentralisation d'EDF

En donnant naissance à EDF, la loi du 8 avril 1946 ne règle pas, loin s'en faut, l'ensemble des questions qui ont animé les débats parlementaires. Parmi les dossiers en suspens figure la mise en place des établissements publics de distribution (EPD), sujet sensible car il conditionne la capacité des pouvoirs locaux à « avoir prise » sur le secteur électrique. Pour les partisans d'une décentralisation, il faut créer des organismes proches des préoccupations des usagers et éviter qu'EDF ne devienne une bureaucratie d'État impersonnelle[1]. Il s'agit d'insuffler un esprit d'entreprise, d'accorder une réelle autonomie aux agents et de faciliter leur prise de responsabilité. Contre eux, les défenseurs d'un modèle centralisé associent la nationalisation à la construction d'un monopole très intégré, dans lequel l'activité de distribution doit être pilotée en étroite interaction avec la production et le transport. Ils veulent mettre la loi au service d'un projet national alliant progrès social, intérêt général, égalité entre usagers et rationalisation technico-économique. Présentées ici à grands traits, ces deux conceptions donnent lieu à des conflits récurrents, qui traversent les premières années d'existence d'EDF.

Ce chapitre revient sur ce qui a constitué un moment clé dans la formation du service public de l'électricité : la tentative avortée de création des EPD prévus par la loi et l'installation d'une bureaucratie industrielle marginalisant les élus locaux, au profit de l'État central. Cet épisode met aux prises de nombreux acteurs, d'EDF, des administrations d'État, des coalitions gouvernementales au pouvoir et du monde des élus locaux, dont la FNCCR. En étant attentif au contexte dans lequel évoluent ces forces, aux logiques qu'elles défendent, aux stratégies qu'elles déploient, nous chercherons à nous départir d'une vision par trop stylisée de ce processus, telle qu'elle transparaît dans les travaux qui l'ont analysé[2]. Nous montrerons comment, durant cette période de forte incertitude, la

---

1 Pour un résumé de ces craintes, qui se sont manifestées lors des débats parlementaires de mars 1946 : Bouthillier Guy, *op. cit.*, pp. 357-368.

2 Le Guen René, *Voyage avec des cadres. Le Groupement national des cadres : 40 ans pour quoi faire ?*, Paris, Éditions Sociales, 1977, pp. 113-118 ; Picard Jean-François,

FNCCR ne saurait être taxée de duplicité, comme le suggèrent certains historiens[3]. Au regard de l'enchaînement des faits, elle apparaît plutôt comme un acteur impuissant, incapable de s'opposer à une coalition centralisatrice qui sait jouer des arcanes de la décision publique et des « passes du droit[4] » pour faire avorter un projet contraire à sa vision de la nationalisation.

La réapparition des clivages issus de la loi

À peine la loi votée, la mise en place des EPD fait partie des dossiers délicats qu'il appartient au gouvernement de régler. Le texte législatif stipule en effet qu'une série de décrets devra définir la forme que prendront ces organismes, leurs prérogatives ainsi que leur articulation avec les services d'EDF. Cette perspective réactive les clivages qui s'étaient exprimés quelques mois auparavant entre les partisans d'une gestion locale de la distribution et ceux qui plaidaient pour une centralisation, sous l'égide du monopole public.

Régionaliser ? Départementaliser ? Des décentralisateurs divisés sur la taille des EPD

Le rapport de force qui existait au moment des débats parlementaires évolue sensiblement lorsque débute la phase d'application de la loi de nationalisation. À première vue, le contexte politique de l'immédiat après-guerre peut sembler favorable à la FNCCR et aux défenseurs de la décentralisation. Après avoir fait partie du gouvernement jusqu'en mai 1947, les ministres communistes, dont Marcel Paul, quittent leurs postes avec fracas pour laisser place à une coalition, la « Troisième force » (1947-1951), *a priori* plus encline à appuyer les thèses de la Fédération[5]. En 1947, Paul Ramadier, soutien de la FNCCR, est président du Conseil. René Mayer, autre sympathisant, est ministre

Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 134-138 ; Bonaïti Jean-Pierre, *chap. cit.* ; Maleville Georges, *chap. cit.*, pp. 87-90.

3 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 134-138.

4 Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, 32, 1996, pp. 51-73.

5 Rioux Jean-Pierre, *La France de la Quatrième République. 1. L'ardeur et la nécessité (1944-1952)*, Paris, Seuil, 1980, pp. 172-186.

des Finances de fin 1947 à 1948. La SFIO et le MRP occupent une place de choix au sein des coalitions dirigent le pays jusqu'à l'été 1951, héritant du portefeuille de l'Industrie, à qui incombe l'application de la loi. Le socialiste Robert Lacoste, qui remplace en décembre 1946 Marcel Paul, est favorable à la création des EPD[6]. Il en est de même de son successeur, Jean-Marie Louvel (février 1950 – juin 1954), député MRP du Calvados[7].

La FNCCR peut donc compter sur des alliés solides, même si deux tendances distinctes cohabitent chez les élus locaux à propos du périmètre à envisager pour les EPD. Représenté notamment par Jean-Marie Louvel, un premier courant prône la création d'organismes régionaux, au nom d'une gestion plus efficace des réseaux. Cette tendance est loin d'être minoritaire[8]. Elle s'appuie sur le caractère flou de la loi, le sujet n'ayant pas été tranché lors des débats parlementaires[9]. L'amendement en faveur du cadre départemental déposé par Édouard Herriot au nom de l'AMF et de la FNCCR n'a en effet pas été adopté, ce qui ne confère aucune force légale aux promesses qui ont été faites lors des discussions[10]. L'autre courant s'inscrit en droite ligne des positions défendues par la FNCCR. Il préconise la création d'EPD placés sous la tutelle de syndicats intercommunaux de taille départementale. Afin de garantir un contrôle effectif des élus sur ces structures, deux principes cardinaux sont mis en avant : une représentation majoritaire des collectivités locales dans les instances de décision ; une forte autonomie vis-à-vis du Service national d'EDF, chargé d'assurer le lien avec EDF. À travers ce projet, c'est toute une philosophie de la nationalisation qui se dégage : un service public de proximité, réactif aux besoins différenciés des usagers et de leurs élus[11]. S'exprime aussi la nécessité d'insérer les EPD dans un espace politique « vécu » et non dans des régions sans existence institutionnelle réelle. Cet ancrage apparaît d'autant plus impératif qu'avec la mise sous tutelle de l'État

---

6 Cette sensibilité décentralisatrice est visible lors des débats parlementaires ayant précédé le vote de la loi de nationalisation (Bouthillier Guy, *op. cit.*, p. 364).

7 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 136-138.

8 EDF, Inspection générale, « Note annexe I à la note de service n° 4 », 21 août 1946, p. 1 (Arch. EDF, B. 891319).

9 *Cf.* chapitre précédent.

10 FNCCR, CA du 4 mai 1950, p. 16 (Arch. FNCCR, D. AA 003).

11 Discours tenu par Paul Ramadier devant l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG), *Bull. FNCCR* n° 9, 1948, pp. 2-3. Le même type d'argument est défendu par le sénateur Yvon Coudé du Foresto, membre de la FNCCR, lors du CA de la Fédération du 4 avril 1949 (Arch. FNCCR, D. AA 003).

des activités de production et de transport, la distribution risque d'être soumise à des arbitrages susceptibles de freiner son développement. Ceci étant, au-delà de ce souci de proximité, vouloir maintenir le cadre départemental, c'est aussi renforcer le pouvoir de la Fédération et de ses adhérents. C'est consolider leur position et leur capacité à rester dans le jeu de l'électrification, domaine qui compte dans la vie politique locale. L'avènement d'un espace de participation régionale pour partie déconnecté du département ne manquerait pas de mettre à mal tout ce réseau de sociabilité et d'intérêts bien compris.

Une coalition centralisatrice renforcée

L'audience dont bénéficie la FNCCR au Parlement et au sein du gouvernement est toutefois contrebalancée par la présence de nombreux acteurs favorables à la centralisation. Bien qu'il ne fasse plus partie de l'exécutif au pouvoir, le parti communiste demeure influent au regard de ses résultats électoraux. Mais c'est surtout dans les rangs de l'administration d'État et d'EDF que se comptent les adversaires dont la FNCCR a dorénavant le plus à craindre. Quelque peu en retrait lors du processus législatif de 1946[12], les ministères des Finances et de l'Industrie sont aux premières loges dans la bataille pour la définition du nouveau modèle de service public. Les hauts fonctionnaires des Finances, déjà guère favorables à l'idée de nationalisation[13], sont d'autant plus opposés à la décentralisation qu'ils y perçoivent un risque de gabegie et de dérapage budgétaires. Ils craignent qu'une trop large autonomie laissée aux EPD ne vienne « polluer » l'effort de reconstruction et contredire les orientations données par l'État à EDF. Cette appréhension est liée au fait qu'au sortir de la guerre, la majeure partie des bénéfices est générée au niveau de la distribution. À la tête d'établissements autonomes, les élus locaux pourraient être tentés, selon certains, de faire preuve de démagogie voire de clientélisme, en gérant de manière dispendieuse les moyens mis à leur disposition. En dénonçant les risques liés à la mise en place des EPD, ces hauts fonctionnaires ont très certainement à l'esprit

12 Bouthillier Guy, *op. cit.*, pp. 182-190.

13 Bouthillier Guy, *op. cit.*, pp. 182-183; Kuisel Richard, *Le capitalisme et l'État en France…*, *op. cit.*, p. 321 ; Lacroix-Riz Annie, « Les résistances dans l'administration », in : Andrieu Claire, Le Van Lucette, Prost Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 192-210. Sur le rapport de l'Inspection des Finances à l'intervention de l'État et le rejet de formes collectivistes : Lalumière Pierre, *L'inspection des finances*, Paris, PUF, 1959, pp. 187-193.

l'exemple de l'industrie charbonnière. Celle-ci a été nationalisée dès l'année 1944, sur la base d'une large autonomie concédée aux Houillères de bassin, dont le contrôle n'est pas totalement soumis, dans un premier temps, aux services de l'État[14]. Des conflits apparaissent rapidement entre ces établissements et la direction des Charbonnages de France, l'organe central chargé de les superviser[15]. Ils ne commencent à trouver une solution favorable pour l'État qu'à partir du départ des ministres communistes du gouvernement. Progressivement, la direction des Charbonnages de France recouvre son pouvoir de coordination sur des entités régionales de moins en moins libres de leurs décisions[16]. Cet épisode marque les esprits et donne du crédit aux positions défendues par les Finances.

Ces réticences sont partagées par d'autres administrations, dont l'Industrie. Bien que dirigée par des ministres (Robert Lacoste, Jean-Marie Louvel) favorables aux thèses décentralisatrices, la tutelle technique d'EDF compte beaucoup de responsables opposés à l'idée de confier les EPD aux élus locaux. Le cas d'Ambroise Roux[17], conseiller du ministre de l'Industrie de 1951 à 1954, n'est pas isolé. Dénonçant en 1956 l'absence d'EPD, Yvon Coudé du Foresto, membre de la FNCCR, souligne l'attitude ambiguë de certains fonctionnaires du ministère à propos de ce dossier[18].

Très directement concernés par le sujet, les dirigeants et cadres d'EDF jouent eux aussi un rôle important. Dans la mesure où l'activité de distribution est placée dans le giron de leur entreprise (*cf.* encadré), ils ont leur mot à dire sur l'articulation entre le Service national et les EPD, en termes d'organisation territoriale (quel périmètre adopter ?) et d'autonomie de gestion (quelles marges de manœuvre budgétaires pour ces organismes ?). S'il est impossible de connaître l'ensemble des opinions présentes à EDF, il ne fait guère de doute que les principaux cadres dirigeants et syndicaux sont réservés à l'égard de la décentralisation, lorsqu'ils n'y sont pas ouvertement hostiles[19]. Roger

14 Trempé Rolande, « Les Charbonnages, un cas social », in : Andrieu Claire, Le Van Lucette, Prost Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 294-309.

15 Chenot Bernard, *Les entreprises nationalisées*, Paris, PUF, 1983, p. 33.

16 Trempé Rolande, *chap. cit.,* pp. 308-309.

17 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 138.

18 JO du 21 décembre 1956 n° 81, CR des débats parlementaires, p. 2368 (CAC, V. 19770603, art. 69).

19 Des tendances plus favorables s'expriment aussi au sein de l'entreprise mais elles semblent minoritaires. Elles sont notamment portées par le syndicat FO-CGT, créé

Gaspard, qui succède en mai 1947 à Pierre Simon au poste de directeur général, avoue sans ambages son opposition à mettre en place des EPD autonomes[20]. Pierre Massé, directeur général adjoint de 1948 à 1959, fait également état de fortes réticences, pour des raisons financières[21]. Il semble que Pierre Grézel, le directeur de l'Exploitation, ne soit pas lui non plus un fervent partisan des établissements publics. On ne s'expliquerait pas sinon qu'il s'oppose aux travaux de l'inspecteur général d'EDF Léon Blanchard (*cf. infra*) et qu'il transfère la gestion de plusieurs activités stratégiques (transport, gros clients industriels) vers un Service commercial national, de crainte qu'elles ne soient ensuite intégrées dans les EPD[22]. Pierre Grézel est d'ailleurs en première ligne pour constater l'effervescence des élus locaux et leur influence sur certaines décisions lors de la mise en place des services provisoires de distribution. En 1947, Roger Gaspard accepte, à la demande de Georges Gilberton, de ne pas réunir Cahors et Aurillac dans un même centre de distribution[23]. Cette même année, le délégué général de la FNCCR obtient la création d'un centre à Moulins, alors qu'il en existe déjà deux autres (Montluçon et Vichy) dans le département de l'Allier[24]. Fin 1949, des manœuvres autour des unités de Saint-Malo et de Saint-Brieuc provoquent des remous parmi les élus[25]. Dans son ouvrage, Robert Frost va même jusqu'à affirmer que c'est avec l'aide de la FNCCR que Pierre Simon a désigné l'ensemble des premiers chefs de centres[26]. Ces décisions ne peuvent qu'alimenter les craintes des cadres et agents d'EDF de se voir dépossédés de leur autorité.

---

en décembre 1947 (Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 136-137).

20 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 135.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*, p. 155. Voir aussi : « Note concernant certaines améliorations à apporter à la mise en place provisoire de la Distribution en vue d'une meilleure gestion des exploitations », 6 décembre 1948 (Arch. EDF, B. 891252).

23 Lettre de M. Mercier à M. Dussarte, 9 juin 1947 (Arch. EDF, B. 891251).

24 PV du CA d'EDF, n° 21, 1er août 1947 (Arch. EDF, B. 881347).

25 Lettre de M. Falgarone (ingénieur au syndicat départemental d'électrification des Côtes-du-Nord) à Georges Gilberton, 18 octobre 1949 (Arch. FNCCR, D. DD 018).

26 Frost Robert L., *op. cit.*, p. 81.

L'organisation d'EDF au sortir de la nationalisation

Jusqu'en 1955, date à laquelle des changements importants surviennent, EDF est organisée selon un schéma simple[27]. Si l'on excepte les services dits « fonctionnels » (directions des affaires générales, du personnel, inspection générale, etc.), regroupés au sein de la direction générale, trois principales entités s'occupent des activités techniques.

La direction de l'Équipement, qui compte 2 500 agents en 1950, est chargée d'étudier et de contrôler le programme de construction des centrales de production. Très prestigieuse, elle est organisée par grande région. Elle est placée à ses débuts sous la responsabilité de Pierre Massé.

La direction de l'Exploitation s'occupe quant à elle des questions dites de court terme. Elle supervise les branches production, transport et distribution, avant que celles-ci n'acquièrent, en 1955, le statut de directions à part entière. Confiée à Pierre Grézel, ancien cadre de l'Énergie industrielle, elle rassemble les effectifs les plus importants.

Enfin, la direction des Études et recherches est chargée de projeter l'entreprise dans le futur en menant des travaux destinés à développer de nouveaux procédés de production et d'acheminement de l'énergie électrique. 300 agents y travaillent en 1950.

Au sein de ce vaste ensemble, la distribution est gérée par le Service national (appelé aussi service de la distribution) prévu par la loi de nationalisation. Commun à EDF et GDF (ses agents sont « mixtes »), comptant 51 600 personnes en 1950, il est placé entre les mains d'Henri Loustau, ancien cadre de l'Énergie industrielle. Après l'échec des EPD, ce service est érigé au rang de direction (1955). André Decelle, Jean Pagès, Roger Courbey et Jean Andriot se succèdent alors à sa tête.

Relayant et alimentant ces inquiétudes, la CGT fait des EPD un objet central de son combat politique, via la Fédération de l'éclairage et des forces motrices (dont font partie Marcel Paul et Pierre Le Brun) et le groupement national des cadres CGT (GNC-CGT), présidé jusqu'en 1948 par Henri Loustau (chef du service de la distribution, appelé

27 Janin Robert, « L'évolution de la structure et du fonctionnement de l'Électricité de France (1946-1987) », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 959-966. Voir aussi l'ouvrage de Jean-Fançois Picard, Alain Beltran et Martine Bungener (*op. cit.*), qui décrit à plusieurs reprises l'organisation d'EDF, notamment sa branche distribution (pp. 129-145). Les éléments sur le parcours de Pierre Massé et de Pierre Grézel sont extraits des notices rédigées dans le tome 3 de l'*Histoire de l'électricité en France* dirigé par Henri Morsel (*op. cit.*, entre les pages 50 et 51).

aussi Service national[28]). Paru en 1948 dans le bulletin du GNC-CGT, l'article intitulé « La bataille de la distribution » estime « c'est sur le plan de la distribution que la lutte pour la nationalisation sera la plus âpre[29] ». Les craintes syndicales sont de deux natures. Au plan pratique tout d'abord, à l'instar d'un Roger Gaspard ou d'un Pierre Massé, les responsables de la CGT estiment que l'absence de contrôle fort sur les EPD ne pourra que nuire à la bonne marche du Service national. Ne disposant pas des leviers d'action nécessaires pour optimiser les tarifs et gérer au mieux les investissements, soumis aux « aléas de la « politique locale » »[30], le monopole public risque d'être condamné à l'inefficacité. L'autre inquiétude renvoie au contexte tendu qui entoure l'installation d'EDF et à ce qui est perçu comme de multiples tentatives de remise en cause de la nationalisation. Le départ des ministres communistes de la coalition gouvernementale (1947), la « chasse aux sorcières » qu'entreprend ensuite Robert Lacoste au sein d'EDF[31], le dépôt de certains projets de loi font craindre à la CGT une attaque en règle contre l'entreprise et l'idée de statut unique pour le personnel[32]. La création des EPD pourrait être le prétexte, pour la SFIO ou le MRP, de revenir sur les acquis de la nationalisation et de mettre en place une forme d'« économie mixte », tel que le pressent Marcel Paul.

C'est donc forts d'une coalition renouvelée et consolidée que les partisans de la centralisation abordent la période d'après-guerre. Pour autant, leur tâche ne s'avère pas des plus aisées. Il leur faut tenir compte d'une loi qui, bien qu'étant équivoque sur de nombreux points, prévoit d'instaurer des établissements garantissant des pouvoirs étendus aux communes. Il leur faut également composer avec des élus locaux regroupés au sein d'une Fédération pugnace, la FNCCR, qui dispose de relais influents au Parlement et auprès des différents gouvernements qui se succèdent tout au long de la Quatrième République. Malgré ces contraintes, les centralisateurs parviennent pourtant à neutraliser leurs adversaires et à faire barrage à la mise en place des EPD.

---

28 Nous utiliserons par la suite ces deux intitulés de manière interchangeable.

29 *Fédération de l'éclairage et des Forces Motrices, CGT, Informations GNC*, n° 3, mai-juin 1948, pp. 2-6.

30 Pour reprendre une expression de René Le Guen, ancien syndicaliste de la CGT (Le Guen René, *op. cit.*, p. 115).

31 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 51-58.

32 Le Guen René, *op. cit.*, p. 116.

Les premiers projets de création des EPD (1946-1948)

Peu de temps après le vote de la loi, les premiers projets de mise en œuvre des EPD apparaissent. Ils sont élaborés par la direction générale d'EDF et la FNCCR. Sans surprise, il apparaît qu'il sera difficile d'accorder les points de vue, tant les conceptions qui les sous-tendent reposent sur des visions différentes de la nationalisation. Cette incompatibilité laisse de l'espace aux responsables de la branche distribution d'EDF pour mettre en avant leur propre schéma d'organisation.

La gestion des routes départementales comme modèle : le projet Blanchard (EDF)

Dès l'été 1946, les dirigeants d'EDF nomment Léon Blanchard au poste d'inspecteur général en charge du dossier des EPD. Polytechnicien, ancien cadre de l'état-major du groupe Schneider et précédemment préfet de l'Ain issu de la Résistance[33], celui-ci a la lourde tâche de formuler des propositions susceptibles de recueillir l'assentiment général. En théorie, sa mission se cantonne à la fixation du périmètre des circonscriptions territoriales des services de distribution, le degré d'autonomie des EPD et leur articulation avec le Service national d'EDF étant de la compétence gouvernementale. Cependant, dans les faits, Léon Blanchard va au-delà du mandat que le législateur a donné à l'entreprise, formulant des recommandations sur la nature des relations à prévoir entre le Service national et les établissements publics.

Le 9 août 1946, l'inspecteur général prône une organisation à deux niveaux[34]. Le département est choisi comme périmètre de l'EPD. C'est le territoire d'exercice du pouvoir politique des élus locaux. Considérant toutefois que cette échelle n'est pas adaptée pour assurer l'exploitation des réseaux, le rapport préconise de faire en sorte que les EPD confient la mise en œuvre de leurs missions à EDF. Pour ce faire, le Service national est divisé en 26 ensembles techniques. L'organisation est calquée sur le modèle de gestion des routes départementales mis en place par les Ponts et chaussées[35]. Des directions interdépartementales prendraient en charge le réseau électrique de basse tension, sous le contrôle des EPD. Ceux-ci disposeraient d'un compte périodique d'exploitation et voteraient le

---

33 *Ibid.*, p. 113.

34 Lettre de M. Blanchard à Pierre Simon, 9 août 1949 (Arch. EDF, B. 891319).

35 « Note de service n° 6 », 10 octobre 1946 (Arch. EDF, B. 891319).

budget d'investissement, à l'instar des conseils généraux pour la voirie départementale. Les recettes générées seraient individualisées et les EPD garderaient la possibilité, d'une part, de faire varier les tarifs, d'autre part, de voter des ressources supplémentaires pour aller au-delà des investissements définis d'un commun accord avec les exploitants[36]. Le Service national d'EDF serait ainsi placé dans une situation assez analogue à celle de la direction de la Voirie routière du ministère des Travaux publics. Il assurerait un rôle de négociation budgétaire, de coordination, de péréquation des charges entre régions et d'harmonisation des pratiques. Cette comparaison avec la voirie départementale montre que l'état d'esprit de Léon Blanchard est plus proche d'une perspective de déconcentration que de décentralisation.

C'est à partir de cette base initiale que se construit, à l'automne 1946, la position officielle de la direction générale d'EDF. Elle est pourtant loin de faire l'unanimité en interne, en particulier auprès de la direction de l'Exploitation, qui élabore ses propres projets. L'inspecteur général d'EDF mène en effet sa réflexion d'un strict point de vue juridique (appliquer la loi). Les aspects techniques et organisationnels lui sont assez étrangers. Aussi est-ce à un vrai « tir de barrage » qu'il doit faire face lorsque son schéma arrive sur le bureau de Pierre Grézel, patron de la direction de l'Exploitation. De nombreuses critiques remontent de la part des cadres et agents de la branche distribution, qui craignent que le projet n'aboutisse à une centralisation et une fonctionnarisation contraires à leur culture professionnelle[37]. Plusieurs notes de service produites par l'inspection générale font état d'un tel mécontentement, auquel Léon Blanchard essaie d'apporter des réponses qui se veulent rassurantes[38]. Bien loin d'arbitrer, la direction générale d'EDF cherche à favoriser un rapprochement entre les deux protagonistes. Plusieurs réunions sont organisées entre janvier et mai 1947 pour trouver des solutions compatibles[39]. Le 6 mai, Léon Blanchard estime son travail achevé et propose à Pierre Simon une nouvelle carte du découpage[40]. Elle compte désormais 25 ensembles techniques polydépartementaux, qui intègrent les 96 centres de distribution provisoires mis en place par la direction de l'Exploitation au printemps de la même

36 « Note de M. Blanchard pour M. Simon », 8 novembre 1946 (Arch. EDF, B. 891319).

37 Sur cet état d'esprit : Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 130-131. Voir aussi le chapitre 10.

38 Notes de service datées des 10 octobre, 5 et 18 novembre 1946 (Arch. EDF, B. 891319).

39 Arch. EDF, B. 891319 et 891251.

40 Note du 6 mai 1947 adressée à Pierre Simon (Arch. EDF, B. 891319).

année. Au terme de ces quelques ajustements, le projet est présenté au conseil d'administration (CA) d'EDF.

Décentraliser la gestion de la distribution : la riposte de la FNCCR

La séance du CA d'EDF du 16 juin 1947 marque le retour de la FNCCR dans le jeu institutionnel. Dans un mémorandum[41], ses dirigeants, déjà au courant des projets d'EDF, exposent le schéma d'organisation qu'ils souhaitent voir mis en place. Ils revendiquent le soutien des deux principales instances représentatives des élus locaux que sont l'Association des maires de France (AMF) et l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG).

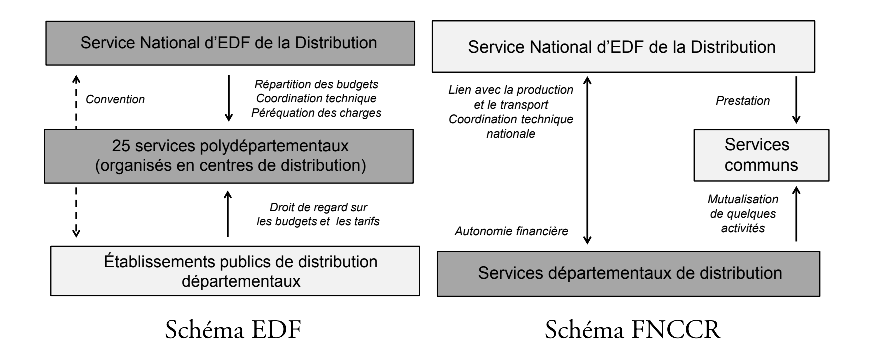
Le service de distribution est le noyau fondamental de la nouvelle architecture que la FNCCR appelle de ses vœux. Il doit être organisé, sauf cas exceptionnel, au niveau départemental, « le cadre naturel » (*sic*) du service public de l'électricité, par sa pertinence institutionnelle (il est reconnu par la Constitution, les administrations déconcentrées y sont implantées), historique (il a favorisé le développement des réseaux d'énergie) et pratique (il constitue un bon compromis entre proximité et recherche de gains d'efficacité). La loi leur ayant conféré l'indépendance technique et financière, ces services départementaux doivent devenir la pierre angulaire de l'organisation à mettre en place. Leurs attributions doivent être larges et concerner l'exploitation des réseaux de distribution et la gestion de la clientèle. Ce schéma n'exclut pas la création de structures communes, éventuellement confiées à EDF, mais aux fonctions limitées. Il va sans dire que cette architecture réduit les compétences d'EDF à la portion congrue. D'une part, les services communs (qui peuvent d'ailleurs ne pas être assurés par l'entreprise publique) ont des prérogatives très circonscrites. D'autre part, tout en reconnaissant un pouvoir de contrôle et de tutelle à EDF, le mémorandum évoque une forte autonomie financière des EPD.

En juin 1947, deux principaux projets concurrents sont donc officiellement proposés (*cf.* figure 5). Le premier, celui de Léon Blanchard, est bâti autour d'une logique de déconcentration régionale de l'entreprise nationalisée : le Service national de la distribution d'EDF passe convention avec des EPD départementaux, contrôlés par les élus, pour exploiter

41 « Organisation des services de distribution. Memorandum de la FNCCR », 15 juin 1947 (Arch. FNCCR, D. FA 119 et Arch. EDF, B. 891319).

les réseaux d'électricité grâce à 25 services polydépartementaux, eux-mêmes organisés en centres de distribution. Le second projet, porté par la FNCCR, procède d'une logique décentralisatrice : l'autorité émane d'EPD départementaux, lesquels sont libres, en vertu des prérogatives communales, de prendre en charge la gestion des réseaux d'électricité ou de la déléguer en partie à EDF, via des services communs.

Fig. 5. *Les deux schémas d'organisation des EPD proposés par EDF et la FNCCR*[42]



Une organisation parallèle et « provisoire » : les centres de distribution

Ces deux propositions cohabitent de fait avec une autre forme d'organisation : la centaine de centres de distribution mixtes créés par la direction de l'Exploitation[43]. À première vue, ce schéma n'est que provisoire car destiné à faire fonctionner l'entreprise en attendant la mise en place des EPD. D'ailleurs, le Service national d'EDF a beau jeu de modifier, fin juin 1947, le nombre de files qu'il avait au départ envisagées, les portant de 16 à 25 conformément aux vœux émis quelques jours plus

---

42 En foncé figurent les entités qui sont, dans chacun des cas, dans une situation de rapport de force favorable.

43 Ces unités sont dites mixtes car elles rassemblent des agents issus d'EDF et de GDF, même si les deux entreprises publiques sont formellement distinctes et disposent par ailleurs de services propres. Sur l'enjeu de la mixité : Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 140-143. Dans la suite du texte, nous utiliserons les termes « centres EDF-GDF » ou « agents EDF-GDF » pour désigner ces structures et les personnels qui y travaillent.

tôt par le CA d'EDF[44]. Cette concession n'empêche pas la direction de l'Exploitation de poursuivre une stratégie pour le moins ambiguë, en ce qu'elle repose sur des décisions *a priori* incompatibles avec celles de la direction générale d'EDF. On peut y déceler l'expression d'une volonté d'autonomie, Pierre Grézel et ses agents souhaitant ne pas faire les frais d'une décision marquée avant tout par le souci de conformité à la loi.

Les centres de distribution mis en place par la circulaire A-33 du printemps 1947 apparaissent en effet comme des entités qui ne correspondent pas aux souhaits de Léon Blanchard. D'une part, alors que l'inspecteur général préconise une gestion assez centralisée, ils sont dotés d'un budget et d'une comptabilité propres, ainsi que de services techniques et commerciaux aux larges compétences[45]. Sauf à dépouiller les centres pour les intégrer dans les futurs EPD, cette option fait donc entrevoir d'importantes difficultés à l'avenir. D'autre part, plusieurs centres de distribution n'épousent pas les limites des circonscriptions départementales, auxquelles Léon Blanchard est attaché. Si des considérations pragmatiques sont présentes du côté des chefs de files, certaines instructions données par le Service national laissent à penser qu'une stratégie délibérée est à l'œuvre. C'est en tout cas ce qu'estime Léon Blanchard lorsqu'il écrit à Roger Gaspard qu'« il paraît en tout cas à peu près certain que la consigne a été donnée officieusement de déborder les limites départementales extérieures de nos ensembles techniques par des regroupements ou des rattachements qui ne s'imposent aucunement, de façon à pouvoir, ultérieurement, objecter ces débordements factices à l'adoption d'ensembles polydépartementaux. C'est une roublardise un peu grossière qui ne peut que jeter le trouble dans les esprits et créer des incidents. Ce n'est pas sérieux[46] ». Plus loin, la note en appelle à l'arbitrage du directeur général pour « faire disparaître toute apparence de dualité de conception et d'autorité à E.D.F. ».

Face à ces manœuvres, Léon Blanchard s'efforce de faire preuve d'intransigeance à l'égard de la direction de l'Exploitation, afin de faire respecter la décision du CA de juin 1947. Courant septembre, son

44 « Électricité de France. Mise en place provisoire de la distribution », 23 juin 1947 (Arch. EDF, B. 891251). Les files, structures très légères à l'époque, sont l'équivalent des directions interdépartementales préconisées par Léon Blanchard. Nous y reviendrons dans le chapitre 10.

45 *Ibid.*

46 « Note du 26 juin 1947 adressée par M. Blanchard à M. Gaspard » (Arch. EDF, B. 891319).

projet est prêt dans les grandes lignes[47]. Le 10 septembre, le travail est présenté à l'ensemble des chefs de files. Cette réunion est l'occasion de rappeler que le découpage ne saurait reposer sur d'autres périmètres que le département[48]. Des séances de calage entre l'inspection générale et la direction de l'Exploitation sont également organisées courant novembre et décembre 1947, parfois sous l'égide de Roger Gaspard[49]. Elles permettent d'adopter le projet définitif avant un nouvel examen par le CA d'EDF.

Bien que ne reprenant pas les thèses de la FNCCR, le schéma d'organisation par centres proposé par la direction de l'Exploitation ne rencontre toutefois aucun obstacle majeur lors de sa mise en œuvre. Il faut dire que son caractère peu régionaliste et la forte volonté de déconcentration qu'il met en avant ont de quoi séduire beaucoup de protagonistes. Il suscite une réelle adhésion tant du côté de la CGT que de la FNCCR, qui défendent pourtant des points de vue diamétralement opposés sur l'application de la loi. La CGT, syndicat majoritaire dans l'entreprise, est en effet très attachée au maintien des structures existantes et se montre réticente à voir se mettre en place une organisation régionale qui pourrait faire le jeu du MRP et de certains adversaires de la nationalisation. D'autre part, beaucoup de cadres du GNC souhaitent conserver l'autonomie de gestion dont ils jouissaient auparavant. La proposition séduit également les dirigeants de la FNCCR, qui y voient une formule moins jacobine que celle de Léon Blanchard[50]. Bien que certaines unités dépassent le cadre départemental, ils ont réussi à faire en sorte que ce ne soient là que des « dérogations peu importantes[51] ». Ils peuvent, en outre, estimer que l'organisation par centres d'exploitation accrédite la thèse selon laquelle les EPD peuvent être établis à un échelon infrarégional[52].

De même, et enfin, le projet Grézel reçoit un écho favorable de la part de Pierre Simon et de Roger Gaspard, qui se succèdent à la tête d'EDF. Cette attitude peut *a priori* surprendre, dans la mesure où le nouveau schéma

---

47 Service de la distribution, « Considérations générales sur les avantages qu'il y aurait à ce qu'E.D.F. et G.D.F. arrêtent une doctrine précise quant à la mise en place définitive de la distribution et qu'elles agissent avec vigueur pour la faire aboutir rapidement », p. 5 (Arch. EDF, B. 891252).

48 Note de M. Blanchard, 13 septembre 1947 (Arch. EDF, B. 891319).

49 Arch. EDF, B. 891319.

50 Dans une note envoyée le 24 mars 1947 à Pierre Simon, Léon Blanchard évoque un courrier de Paul Ramadier craignant que l'organisation polydépartementale qu'il propose n'aboutisse de fait à une forte centralisation (Arch. EDF, B. 891319).

51 FNCCR, CA du 5 avril 1949, p. 8 (Arch. FNCCR, D. AA 003).

52 « Note sur la conférence tenue le 6 février 1947 en présence de M. Simon au sujet du découpage », p. 3 (Arch. EDF, B. 891319).

pourrait faire le jeu des partisans d'une autonomie départementale[53]. Mais on peut déceler dans cette réaction une motivation d'ordre tactique[54]. Elle consiste à occuper le terrain et à intéresser la CGT et les élus à une organisation alternative de la distribution, qui a pour vertu de préserver l'unité de l'entreprise et de représenter une solution de rechange en cas de conflits insurmontables.

Les premiers travaux de la « commission de la distribution » (1947-1948)

Le projet de Léon Blanchard ayant été revu en fonction des souhaits émis par le CA d'EDF du 16 juin 1947, les discussions peuvent reprendre avec la FNCCR, afin d'arrêter une solution de compromis qui sera ensuite soumise aux administrations d'État. Les pourparlers ont pour cadre officiel la « commission commune de la distribution » (CCD)[55]. Mise en place par le CA d'EDF, cette instance compte 5 membres : MM. Blanc (directeur général du Génie rural et de l'hydraulique agricole), Gilberton (FNCCR), Labeyrie (Association des maires de France), Pasquier (Fédération de l'éclairage CGT) et Roy (directeur des aciéries de Longwy). S'y joignent ensuite 5 administrateurs de GDF. La FNCCR est bien représentée. Georges Gilberton et Marcel Herzog participent aux travaux. Alexis Jaubert les rejoint à partir de fin novembre 1947, suite au remplacement de M. Labeyrie au CA d'EDF[56]. D'autres acteurs sont autorisés à suivre les débats, parmi lesquels Roger Gaspard, Léon Blanchard et quelques dirigeants d'EDF.

La CCD ne joue pas le rôle négligeable que lui ont prêté certains historiens[57]. Elle est l'émanation d'un conseil d'administration qui n'est pas encore la simple « chambre d'enregistrement » qu'il va devenir à partir de 1953, dès lors que Roger Gaspard l'aura vidé de sa fonction délibérative[58] et que le gouvernement de René Mayer aura décidé de renforcer le pouvoir de l'État[59]. La commission doit être considérée comme un vrai espace de débat, avec lequel l'ensemble des acteurs doivent composer. Ses réflexions

53 « Note du 17 février 1947 adressée par M. Blanchard à M. Simon » (Arch. EDF, B. 891319).

54 Le mot est repris par Léon Blanchard dans cette même note (*ibid.*, p. 2).

55 CA d'EDF, séance du 16 juin 1947, p. 9 (Arch. EDF, B. 881347).

56 CA d'EDF, séance du 18 décembre 1947 (Arch. EDF, B. 881347).

57 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 137.

58 *Ibid.*, pp. 35-38.

59 Frost Robert L., *op. cit.*, pp. 105-107.

débouchent d'ailleurs sur une prise de position officielle d'EDF et des propositions qui, à défaut d'aboutir, donnent lieu à des projets très concrets de textes règlementaires, en relation étroite avec le ministère de l'Industrie.

Les dirigeants de la FNCCR savent d'emblée qu'il leur sera difficile d'avoir gain de cause au sein d'une instance ou siègent des représentants syndicaux très hostiles à leur égard. Bien que ne faisant pas partie des membres nommés, Pierre Le Brun, ardent artisan de la loi de 1946 et administrateur d'EDF, participe à la première séance, le 14 janvier 1948. Comme on pouvait s'y attendre, Alexis Jaubert doit essuyer une vraie attaque en règle de la part des syndicalistes[60]. Les uns (interventions de MM. Pasquier, CGT, et Colders, CFTC) dénoncent, sans surprise, un projet FNCCR contraire à l'intérêt général et craignent que l'autonomie qu'il préconise pour les EPD ne vienne compromettre la bonne marche et l'équilibre financier d'EDF. Les autres (intervention de M. Cornat, UNCM[61]) mettent en avant le danger que les EPD feraient courir pour les cadres de l'entreprise, exposés à de fortes pressions de la part des élus. Récoltant le fruit de ce tir croisé, Roger Gaspard se range du côté des thèses syndicales pour défendre le projet Blanchard qui, dit-il, vise à ne pas réduire EDF au simple rang de société de production et de transport impuissante.

Face à cette contre-offensive, les dirigeants de la FNCCR dénient à la CCD tout droit de se prononcer sur le degré d'autonomie à accorder aux EPD. Pour ce faire, ils s'appuient sur l'article 5 de la loi du 8 avril 1946. À leurs yeux, EDF n'est habilitée qu'à proposer un découpage. Dans une lettre envoyée le 22 décembre 1947 à Étienne Audibert, président d'EDF, Alexis Jaubert déclare que l'entreprise ne saurait outrepasser ce rôle et écorner, par son projet de convention obligatoire entre les EPD et le Service national, l'autonomie que le législateur a promise aux élus[62]. La critique est reprise lors de la séance du 14 janvier 1948. Tout en se montrant favorable au découpage polydépartemental envisagé par EDF[63], le président de la FNCCR refuse de voir les EPD réduits à une fonction

---

60 Commission commune de la distribution (CCD) d'EDF, réunion du 14 janvier 1948 (Arch. EDF, B. 670925).

61 Union nationale des cadres et de la maîtrise.

62 Ce projet de convention est reproduit dans le PV de la réunion de la CCD d'EDF du 14 janvier 1948 (Arch. EDF, B. 670925).

63 Alexis Jaubert a fait un premier pas vers l'entreprise publique en prenant position dans ce sens lors du congrès de la FNCCR qui s'est tenu à Tours au mois de juin précédent (*Bull. FNCCR* n° 8, 1947, p. 7). Georges Gilberton le reprécise de manière officielle lors de la séance du CA d'EDF du 16 juin 1947 (PV de la séance n° 19 du 16 juin 1947, p. 9, Arch. EDF, B. 881347).

purement administrative, sans vraie liberté d'action. Il exige le retrait du projet de convention et demande à ce que seuls les ministres de l'Industrie et de l'Intérieur définissent, par décret, le mode d'organisation des EPD et leur articulation avec l'entreprise[64]. En agissant de la sorte, Alexis Jaubert compte garder la main en s'appuyant sur des acteurs *a priori* plus sensibles à sa cause.

Pour les dirigeants et les syndicats d'EDF, la menace est réelle. Roger Gaspard, toujours lors de la séance du 14 janvier 1948, tente de trouver la parade. Tenu au courant des intentions de la FNCCR, le directeur général a pris le temps de préparer ses contre-arguments[65]. Ils reposent sur l'idée selon laquelle la loi du 8 avril 1946 a exigé le respect de deux principes fondamentaux : la préservation du cadre départemental certes mais aussi la prise en compte « de la structure des réseaux et des intérêts économiques des régions ainsi que des régimes d'exploitation en vigueur pour l'électricité et le gaz » (article 21). Or, selon la direction générale d'EDF, le périmètre départemental préconisé par la FNCCR n'est pas un échelon pertinent pour la gestion des infrastructures. Cette inadéquation justifie le fait que l'entreprise ne se cantonne pas à proposer un simple découpage, en vertu de l'article 5, mais qu'elle se prononce également sur les liens contractuels (et obligatoires) à envisager entre les EPD et le Service national.

On ne saurait se méprendre sur l'importance de ce débat juridique car il détermine d'emblée les termes même des négociations à venir. Si la thèse d'Alexis Jaubert l'emporte, la CCD et le CA d'EDF n'ont *in fine* à se prononcer que sur le seul projet de découpage territorial, laissant au gouvernement le soin de définir le degré d'autonomie qu'il convient d'accorder aux EPD. C'est, pour la FNCCR, un moyen habile de circonscrire l'influence d'EDF et de tabler sur une écoute plus attentive de la part des ministères de l'Industrie et de l'Intérieur. Si, au contraire, la thèse de la direction générale d'EDF est retenue, la FNCCR se voit contrainte de négocier d'abord et avant tout avec l'entreprise, ce qui réduit d'emblée ses marges de manœuvre. En séance, Roger Gaspard reçoit déjà un premier soutien, celui de M. Rampon, représentant des Finances, qui déclare que la proposition d'EDF « reste dans le cadre de la loi[66] ». Mais, face à ce qui apparaît comme une impasse, la commission ne se prononce pas. Le président Blanc propose une issue provisoire. Elle consiste à demander à EDF et à la FNCCR de préparer chacune un projet de statut destiné à être discuté lors d'une réunion ultérieure. Celui d'EDF est élaboré

---

[64] CCD d'EDF, réunion du 14 janvier 1948, pp. 3-4 (Arch. EDF, B. 670925).

[65] *Ibid.*, pp. 14 à 18.

[66] *Ibid.*, pp. 16-17.

le 18 mai 1948, sous forme de décret[67]. Le 19 mai, la FNCCR présente de son côté un mémorandum[68].

Une solution de compromis : les établissements publics régionaux de distribution (1949)

La situation semble inextricable au printemps 1948, les deux camps restant sur leurs positions. Le caractère ambivalent de la loi autorise en effet des interprétations différentes, dont on ne sait laquelle triomphera. Tout laisse ainsi à penser que le *statu quo* peut durer indéfiniment, faute de concessions notables de la part d'EDF ou de la FNCCR. Pourtant, après une période de pause, s'esquisse, fin 1949, ce qui peut paraître comme une solution de déblocage, avec la mise en avant d'un projet de création d'EPD régionaux. Cette « troisième voie » laisse entrevoir, pour certains, une issue prochaine au conflit, préfiguration d'un modèle qui ressemble plus à une forme de déconcentration d'EDF qu'à une réelle décentralisation.

L'émergence d'une « troisième voie » : les établissements publics régionaux

La dissolution du CA d'EDF en mai 1948, à la suite d'un recours de l'UNCM devant le Conseil d'État[69], met un terme provisoire aux premiers débats. Durant près de sept mois, les pourparlers officiels sont au point mort, le temps que l'affaire se résolve. Les deux projets élaborés en mai 1948 restent en l'état. S'ouvre alors une phase durant laquelle la FNCCR et EDF s'observent, aucune des deux parties ne prenant l'initiative de relancer le dossier des EPD. Dans l'attente de nouvelles négociations, la première cherche à renforcer son assise politique, en incitant les élus à créer des syndicats départementaux. Pour ce faire, elle s'appuie notamment sur l'association professionnelle des ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, avec laquelle elle signe un protocole d'accord[70]. En 1949, la FNCCR compte déjà 38 structures

67 « Projet de décret sur l'organisation des services de distribution » (Arch. EDF, B. 801612).

68 CA d'EDF, séance du 16 juin 1949 (Arch. EDF, B. 881347).

69 Le syndicat estimant qu'il devrait être représenté dans le collège du personnel (Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 35 et 53).

70 « Création et fonctionnement des syndicats intercommunaux départementaux d'électricité. Dispositions recommandées par le P.C.M. », 20 janvier 1947 (Arch. FNCCR, D. DD 018).

départementales, une quinzaine d'autres étant gestation[71]. Cette stratégie s'accompagne d'une action énergique au niveau local, pour attaquer les positions de l'entreprise publique. Comme le souligne le service de la distribution d'EDF[72] :

> « Les Collectivités nous laissent faire et ne mettent aucun empressement à réclamer l'organisation définitive [des EPD] malgré quelques vœux assez platoniques dans divers congrès. Les représentants les plus avisés des Collectivités constatent tout simplement que le Service National, à l'heure actuelle, use son crédit, commet un certain nombre d'erreurs dont ils profiteront par la suite, et il est beaucoup plus facile pour elles de faire la critique en attendant d'en recueillir les fruits. La meilleure preuve est que les Collectivités, après avoir déclaré au mois de février 1948, qu'elles n'étaient pas d'accord sur le projet Blanchard n'ont remis aucun contre-projet, et n'ont certainement pas l'intention d'en remettre un de sitôt. Pendant ce temps-là, elles nous observent, font des critiques à toutes occasions, nous grignotent un certain nombre d'avantages, chaque fois que c'est possible, en spéculant sur notre désir de rester en bons termes avec elles ».

Ces manœuvres n'inquiètent pas outre mesure les dirigeants d'EDF, qui semblent se satisfaire de la situation. Comme l'indique une note interne à l'entreprise rédigée fin 1948, ils tablent sur une stratégie de « pourrissement »[73]. Seul le service de la distribution fait entendre une voix discordante face à cette attitude d'atermoiement. Le fait peut surprendre s'agissant d'une structure qui a tout fait jusqu'alors pour lutter contre la mise en place des EPD, y voyant une menace pour sa propre survie. Mais le paradoxe n'est qu'apparent. La donne a changé depuis la création des centres de distribution. De nombreuses difficultés pratiques apparaissent, faute de règlement du dossier des EPD. Le service de la distribution a vu sa position affaiblie au plan interne, la stratégie d'EDF et de GDF ayant consisté à sortir de son champ de compétence des activités qui en relevaient auparavant[74]. De même, le chantier de la tarification et la définition de nouveaux cahiers des charges sont suspendus. Enfin,

---

71 *Bull. FNCCR* n° 11, 1949, p. 52.

72 « Note concernant certaines décisions à prendre immédiatement en vue de préparer et faciliter la mise en place définitive de la Distribution », 6 décembre 1948, p. 4 (Arch. EDF, B. 891252).

73 Service de la distribution, « Considérations générales sur les avantages qu'il y aurait à ce qu'E.D.F. et G.D.F. arrêtent une doctrine précise quant à la mise en place définitive de la distribution et qu'elles agissent avec vigueur pour la faire aboutir rapidement » (Arch. EDF, B. 891252).

74 *Ibid.*, p. 7. Nous y reviendrons dans le chapitre 10.

l'absence de discours clair sur les EPD génère des difficultés d'organisation interne, certains agents déplorant une centralisation excessive (résultat de la tendance à transférer des activités au niveau national). Pèse ainsi la menace d'une démobilisation et d'un lent processus de marginalisation de la branche distribution, au profit d'autres entités (production et transport notamment) sachant tirer davantage bénéfice de la stratégie d'attentisme suivie par la direction générale d'EDF.

C'est dans ce contexte qu'apparaît une option alternative aux projets de Léon Blanchard et de la FNCCR. Elle semble provenir du service de la distribution, en particulier de M. Baumgartner, chef de file adjoint de la région parisienne. Se faisant le porte-parole d'une partie du personnel, M. Baumgartner dénonce la dynamique centralisatrice qui gagne sa structure, source de démotivation grandissante chez les agents[75]. Il craint que le projet de l'inspection générale n'accentue ce phénomène et ne donne lieu à une organisation impossible à gérer, les directeurs des unités territoriales étant pris en étau entre un Service national soucieux de maintenir son emprise et des élus locaux souhaitant ne pas être exclus des décisions. Rejetant par ailleurs les préconisations de la FNCCR, M. Baumgartner propose une solution alternative. Elle consiste à créer une entité régionale qui réunirait à la fois les services d'EDF et ceux émanant des élus locaux. Dotée d'une certaine autonomie budgétaire, elle permettrait d'associer les autorités concédantes à la gestion de l'entreprise et d'en faire des alliés, à l'instar de la ville de Strasbourg dans ses relations avec sa société d'économie mixte locale. Bien que s'opposant à cette nouvelle thèse, Léon Blanchard transmet le projet à Roger Gaspard[76].

La reprise des travaux de la commission et le revirement de la FNCCR

La phase de *statu quo* qui avait débuté avec le conflit provoqué par l'UNCM prend fin au mois de janvier 1949. Le CA d'EDF et, parallèlement, la CCD peuvent à nouveau se réunir. La commission tient plusieurs séances entre le 11 mars et le 19 juillet 1949, date à laquelle est adopté un projet qui est ensuite avalisé par le CA d'EDF. Il marque une réelle avancée de la part de la FNCCR. Consciente sans doute que

[75] « Observations sur les projets d'organisation de la distribution », note attribuée de manière manuscrite à M. Baumgartner, 23 février 1948 (Arch. EDF, B. 891319).

[76] Lettre de M. Blanchard à M. Baumgartner, 25 février 1948 (Arch. EDF, B. 891319) ; courrier de M. Blanchard à Roger Gaspard, 17 mars 1948 (Arch. EDF, B. 891319).

l'inertie peut durer indéfiniment, celle-ci accepte de renoncer à deux revendications majeures : l'autonomie financière des EPD (au profit d'une logique de déconcentration) et la départementalisation (en échange d'une organisation polydépartementale).

Le 11 mars 1949, la commission reprend ses travaux à partir des deux documents établis par EDF (18 mai 1948) et la FNCCR (19 mai 1948) peu avant la suspension des débats. Afin d'éviter de nouveaux blocages, Roger Gaspard se place d'emblée sur un terrain pragmatique et propose « qu'au lieu de s'arrêter à des problèmes juridiques de forme, mieux vaudrait aborder le fond et essayer de déterminer quelle autonomie réelle devrait être laissée aux services publics de distribution[77] ». Cette proposition reçoit l'aval des responsables de la FNCCR, qui abandonnent la stratégie qu'ils avaient adoptée jusqu'alors, consistant à cantonner la commission à élaborer un projet de découpage territorial. Prenant acte de ce changement d'attitude, les dirigeants d'EDF proposent de diffuser une note dans laquelle ils préciseront les contraintes qu'ils estiment devoir faire peser sur les EPD. Le contenu en est rédigé peu de temps après par Léon Blanchard[78].

La FNCCR ne présentant aucun contre-projet, c'est sur la base de ce document que les membres de la commission s'efforcent de définir la nature des rapports à instaurer entre le Service national d'EDF et les EPD. Il est rapidement entendu que le résultat des négociations sera consigné dans deux textes (décret et règlement d'administration publique) qui seront transmis au gouvernement avec les propositions de découpage territorial[79]. Les discussions portent surtout sur le degré d'autonomie technique et financière des EPD, les aspects relatifs à la gestion du personnel ne donnant lieu à aucun débat. Des clivages peu surprenants apparaissent entre une FNCCR partisane de contraintes légères et des dirigeants d'EDF soucieux d'imposer de nombreuses limites. La question financière focalise tout particulièrement l'attention[80]. Pour faire en sorte que leur entreprise conserve une certaine capacité d'action, les responsables d'EDF proposent d'instaurer deux mécanismes : une trésorerie commune aux EPD, l'approbation des budgets annuels par le Service national. S'y ajoute un autre garde-fou : la restriction de l'autonomie technique et

---

77 CA d'EDF, séance du 16 juin 1949, document annexe, p. 3 (Arch. EDF, B. 881347).

78 « Limites à l'autonomie des établissements publics de distribution », 24 mars 1949 (Arch. EDF, B. 891319).

79 CCD d'EDF, réunion du 26 avril 1949 (Arch. EDF, B. 670925).

80 *Ibid.*

commerciale des EPD[81]. En acceptant ces dispositions, la FNCCR montre qu'elle se range désormais à une logique de déconcentration.

En contrepartie, EDF consent à abandonner le projet Blanchard, au profit des EPD régionaux. Celle-ci apparaît dans l'ébauche de décret présenté lors de la réunion du 3 juin 1949[82]. Conçu pour susciter l'adhésion de la FNCCR, ce document, qui rappelle la proposition esquissée par M. Baumgartner un an plus tôt, renvoie dos à dos les projets initiaux de Léon Blanchard et de la FNCCR. Désormais, plus de distinction formelle entre des EPD aux mains des élus locaux et des services polydépartementaux dépendant d'EDF. Les deux structures sont fusionnées au sein d'EPD organisés à un niveau régional et disposant d'une autonomie de gestion supérieure à celle prévue par l'inspecteur général. Certainement conscients que l'immobilisme joue contre eux, les dirigeants de la FNCCR se rangent derrière cette nouvelle formule, tout en faisant une dernière concession : ils abandonnent l'idée d'une organisation départementale au profit d'un découpage polydépartemental. L'inflexion était déjà esquissée par Alexis Jaubert lors des congrès de Tours (1947) et de Périgueux[83] (1948). Elle est désormais confirmée.

La conclusion d'un accord entre EDF et la FNCCR : vers la mise en place des EPD ?

Pour les dirigeants de la FNCCR, ces renoncements constituent le prix à payer pour faire avancer le dossier, à un moment où celui-ci menace de s'enliser. Ainsi, Alexis Jaubert rappelle lors de la séance du CA d'EDF du 16 juin 1949 que « s'il a accepté volontairement de réduire cette autonomie [des EPD], il n'entend pas, pour autant, détruire la Loi d'une façon complète et remettre au Service National quelque chose que la Loi ne lui a pas donné[84] ». Bien que suscitant quelques remous, cette ligne de conduite reçoit l'assentiment d'une majorité d'adhérents de la Fédération, réunis en congrès à Grenoble (22-25 juin 1949). Beaucoup sont en effet convaincus que les concessions qui ont été faites permettront de rompre le *statu quo* et d'obtenir des avancées notoires[85]. Ayant conscience que la CCD n'est pas une instance qui leur est favorable, les dirigeants de la

81 *Ibid.*

82 CCD d'EDF, réunion du 3 juin 1949 (Arch. EDF, B. 670925).

83 *Bull. FNCCR* n° 8, 1947 (p. 7) et n° 10, 1948 (pp. 13-15).

84 CA d'EDF, séance du 16 juin 1949, p. 7 (Arch. EDF, B. 881347).

85 *Bull. FNCCR* n° 11, 1949, pp. 10-11 et 63-64.

Fédération ont certainement à l'esprit qu'ils pourront peut-être trouver une oreille plus attentive auprès du ministère de l'Industrie et modifier certaines des propositions émises par le CA d'EDF. La CGT en est consciente, qui fustige l'abandon du projet Blanchard et dénonce les risques d'une décentralisation possible[86].

Cette stratégie de compromis explique la manière dont la FNCCR se positionne sur deux questions majeures : le degré formel d'autonomie à accorder aux EPD, la représentation des collectivités locales au sein des futurs EPD. Sur le premier point, force est de constater qu'au terme des discussions, la FNCCR a accepté d'en rabattre sur ses prétentions. Le projet de décret élaboré fin juin par les services de l'inspection générale d'EDF est, sur ce point, très révélateur. Il reprend l'idée de trésorerie commune et d'approbation préalable des budgets des EPD par le Service national d'EDF[87]. Il impose également le respect de directives générales en matière technique et commerciale.

En revanche, sur la représentation des collectivités locales, les dirigeants de la FNCCR font montre d'une attitude beaucoup plus intransigeante. Ils estiment que la capacité d'action des élus dépendra de leur poids et de celui de leurs alliés dans les futurs CA. La question est étroitement liée à l'organisation territoriale des EPD. Pour bien comprendre les données du problème, il faut revenir à la loi du 8 avril 1946, qui, dans son article 22, définit avec précision le nombre et la qualité des représentants appelés à siéger dans les instances décisionnelles des EPD. S'élevant à 18 au total, ils doivent compter 4 membres nommés par le Service national d'EDF, 6 issus des organisations syndicales et 8 défendant les intérêts des usagers. Parmi ces derniers, il est prévu d'attribuer 6 sièges aux élus locaux. La loi a reçu un premier début d'application avec le décret n° 47-1067 du 13 juin 1947 relatif à l'élection des délégués des collectivités locales aux CA des EPD[88].

Autant ces dispositions convenaient à la FNCCR s'agissant d'EPD de taille départementale, autant elles posent problème lorsqu'il est question de passer à des périmètres plus larges. En effet, la Fédération souhaite que des représentants à la fois du monde rural et des villes puissent être présents dans les nouvelles structures, au risque sinon de susciter des mécontentements. Alexis Jaubert l'évoque lors de la séance de la CCD du

86 CCD d'EDF, réunion du 3 juin 1949, p. 3 de la déclaration de la Fédération de l'éclairage et des forces motrices (Arch. EDF, B. 670925).

87 Dossier daté du 23 juin 1949 et envoyé aux administrateurs du CA d'EDF (Arch. EDF, B. 801612). Y figurent deux projets de décrets, dont l'un est daté du 20 juin.

88 FNCCR, « Rapport sur la mise en place des services de distribution », document pour le XVI[e] congrès national, Royan (7-10 juin 1956) (Arch. EDF, B. 801624).

14 juin 1949, faisant remarquer « qu'il deviendra d'autant plus difficile de donner à la fois satisfaction au collège urbain et au collège rural que le nombre de départements groupés dans une même région sera plus grand[89] ».

Le sujet de la représentation des élus est suffisamment sensible pour que la commission décide de le confier à un groupe de travail *ad hoc* et restreint[90]. Il est composé de Gabriel Taïx, conseiller du ministre de l'Industrie Robert Lacoste, d'Alexis Jaubert, de Georges Gilberton et d'Émile Peyras (FO). L'absence d'un délégué de la CGT montre la volonté d'aboutir à une issue concrète, Émile Peyras (FO) étant pour sa part favorable aux thèses décentralisatrices. Le groupe se réunit en juin et juillet 1949. La première option, qui a la faveur de la FNCCR, consiste à limiter les circonscriptions territoriales des EPD à trois départements, pour permettre une répartition équilibrée des sièges entre collectivités urbaines et rurales. Elle nécessite de revoir à la hausse le nombre d'EPD envisagés dans le projet Blanchard mais présente l'avantage de ne pas remettre en question les règles de représentation fixées par la loi. La seconde option consiste à conserver les 25 EPD définis par Léon Blanchard en reconsidérant les modalités de composition des CA (en vue d'augmenter la présence des collectivités locales). Son application n'est pas aisée car il faut revoir la législation. Il est en effet impossible de diminuer le nombre des autres administrateurs, la loi du 17 août 1948, dite « Reynaud », interdisant de modifier par simple décret la proportion dans laquelle le personnel participe à la gestion des entreprises nationalisées (art. 2). La seule solution serait d'obtenir davantage de sièges dans les CA, afin de garder une représentation identique pour les délégués syndicaux.

Finalement, la première solution est retenue par le groupe de travail. Celui-ci élabore un découpage en 33 circonscriptions territoriales (dont une pour la seule Corse), chacune n'excédant pas 3 départements. Ce nombre est plus élevé que les 25 ensembles envisagés par Léon Blanchard et les 18 files évoquées par Pierre Grézel en 1946. Saisie de ce projet, la CCD se réunit une dernière fois, le 19 juillet 1949. Les débats sont vifs, les organisations syndicales (notamment la CGT, qui n'a pas participé aux réflexions) demandant une nouvelle fois à ce que l'on revienne à la proposition initiale de la direction générale d'EDF. Malgré tout, l'ébauche de découpage est maintenue. S'achève ainsi une phase longue mais importante du processus décisionnel. Réuni le 22 juillet 1949, le CA

89 CCD d'EDF, réunion du 14 juin 1949, p. 7 (Arch. EDF, B. 670925).

90 CCD d'EDF, réunion du 19 juillet 1949 (Arch. EDF, B. 670925).

d'EDF entérine l'ensemble du projet[91]. Le 27 août, le président d'EDF, Louis Escallier, écrit au ministre de l'Industrie pour lui soumettre ce qui fait alors figure de position officielle de l'entreprise[92]. Accusant réception de ce courrier, Robert Lacoste peut alors lancer la démarche de consultation auprès, d'une part, des collectivités locales et du ministère de l'Intérieur (découpage des circonscriptions territoriales), d'autre part, du Conseil d'État (examen de la proposition de décret sur l'autonomie des EPD[93]).

L'échec de la création des EPD (1950-1951)

L'option des établissements publics régionaux permet donc de débloquer la situation. Pour certains, la perspective d'appliquer l'article 2 de la loi de 1946 se précise. C'est toutefois sans compter sur l'opposition de l'administration des Finances, qui cherche à renforcer la mainmise de l'État sur les futurs EPD. Estimant que cette nouvelle manœuvre pourrait se retourner contre les droits des collectivités locales, les dirigeants de la FNCCR poussent alors au retrait du projet, le *statu quo* leur semblant préférable.

L'épreuve de la consultation publique

Conçus aux yeux des administrateurs d'EDF comme un tout indissociable[94], les projets de décrets sur le découpage et l'autonomie des EPD sortent fin 1949 de la sphère de l'entreprise pour gagner celle de l'État. En réalité, seule la question du découpage est mise en consultation par Jean-Marie Louvel, le ministre de l'Industrie en charge du processus. Le Conseil d'État bloque en effet la publication du texte portant sur l'autonomie. Il souhaite voir auparavant clarifiés certains points concernant le nombre total d'établissements et leur degré de subordination vis-à-vis d'EDF[95]. Eu égard à cette demande, Jean-Marie Louvel décide de retirer

91 CA d'EDF, séance du 22 juillet 1949 (Arch. d'EDF, B. 881347).

92 Arch. EDF, B. 670923.

93 Lettre de Robert Lacoste à Louis Escallier, 7 octobre 1949 (Arch. EDF, B. 670923).

94 CA d'EDF, séance du 22 juillet 1949, p. 15 (Arch. d'EDF, B. 881347).

95 « Note pour M. le Ministre », 24 décembre 1949 ; « Note pour Monsieur Taïx, Conseiller Technique », non datée mais certainement rédigée autour du 6 janvier 1950 (CAC, V. 19770385, art. 5).

de la consultation le décret traitant des relations entre le Service national et les EPD[96].

L'enquête auprès des collectivités locales démarre avec les circulaires ministérielles des 11 et 27 avril 1950 indiquant aux préfets la marche à suivre[97]. En l'espace d'un mois seulement (mai-juin), les communes, les chambres de commerce et les conseils généraux sont consultés, sur la base d'un dossier comprenant une carte délimitant la circonscription territoriale des EPD, une notice présentant leurs caractéristiques essentielles et un tableau statistique. Cette brièveté suscite de nombreuses critiques, notamment de la part de la FNCCR, qui estime que l'enquête ne laisse pas le temps nécessaire à la réflexion et qu'elle n'est pas accompagnée des explications suffisantes[98]. Revenant sur son accord initial, peut-être afin de mieux gérer certaines dissensions apparues chez les élus, elle appelle à rejeter le projet de découpage et à revenir au cadre départemental prévu dans la loi[99].

Les motifs de contestation sur les périmètres retenus sont nombreux et obligent les services d'EDF à de multiples interventions[100]. Le dépouillement des résultats montre aussi l'hétérogénéité des points de vue entre les collectivités locales, loin de la vision unitaire défendue par la FNCCR. Selon un pointage de la Fédération datant de l'été 1950, 35 conseils généraux se disent favorables au cadre départemental, contre 42 à la région (parmi lesquels 15 souhaiteraient se voir associés à une région différente de celle qui leur a été proposée[101]). Pour ce qui est des syndicats départementaux d'électrification, plus d'une trentaine se prononcent pour un cadre départemental, contre une bonne quinzaine pour la région. Les débats qui ont lieu lors du congrès de la FNCCR de Cabourg (juin 1950) montrent que de nombreuses lignes de clivage séparent les élus. Certaines sont d'ordre politique, des membres de tendance MRP ayant une inclination pour la région. D'autres renvoient aux caractéristiques

96 CA d'EDF, séance du 28 avril 1950 (Arch. d'EDF, B. 881347).

97 Arch. FNCCR, D. FE 016.

98 Résolution adoptée fin juin 1950 au congrès de Cabourg (*Bull. FNCCR* n° 12, 1950, pp. 24-25). Ce bulletin est d'ailleurs entièrement consacré à la question des EPD, ce qui montre l'importance de la mobilisation des adhérents.

99 FNCCR, CA du 4 mai 1950, p. 32 (Arch. FNCCR, D. AA 003).

100 « Cas particuliers soulevés par l'adoption des frontières départementales extérieures de l'ensemble technique. Solutions proposées » (Arch. EDF, B. 670925). Voir également les discussions du CA d'EDF autour du cas parisien (CA d'EDF, séance du 22 septembre 1950, Arch. d'EDF, B. 881347).

101 *Ibid.*

socio-économiques des territoires, plusieurs départements urbains ne souhaitant pas être associés à leurs homologues ruraux[102].

Le 17 juillet 1950, le dépouillement officiel de l'enquête peut commencer. Organisé sous l'égide du ministre de l'Industrie, il est confié à une commission mixte composée de 11 membres, dont Henri Varlet, directeur de l'Électricité et du gaz, des représentants d'EDF et de GDF, Georges Gilberton et M. Le Gallo, en sa qualité de vice-président de la FNCCR. Cette commission se réunit les 20 et 21 septembre 1950. Au regard des données fournies par l'État, Georges Gilberton doit revoir la position de sa Fédération. Il admet un découpage non plus en 32 mais en 26 circonscriptions (hors Corse). Cette modification n'est pas sans conséquences. En réduisant le nombre de structures, elle a pour effet de poser à nouveau la question de la représentation des collectivités locales (et notamment l'équilibre entre territoires urbains et ruraux). Aussi, sans surprise, Gilberton réclame-t-il de réviser à la hausse le nombre de délégués prévu pour cette catégorie d'administrateurs[103]. Ce point ne soulève aucune opposition de la part des autres membres de la commission, qui s'engagent à l'appuyer devant le CA d'EDF. Réuni le 22 septembre 1950 pour étudier les projets de décrets, celui-ci entérine la proposition d'Alexis Jaubert de porter le nombre de membres du CA des EPD de 18 à « un nombre supérieur[104] ». Ce réajustement doit permettre, d'une part, de majorer la représentation des collectivités locales, d'autre part, de maintenir celle des organisations syndicales. Bien qu'étant flou sur les chiffres exacts, Alexis Jaubert a en tête les proportions suivantes, qu'il défendait lors du congrès de la FNCCR de Cabourg : 24 délégués au total, dont 8 pour le personnel et 12 pour les usagers (10 pour les collectivités locales[105]).

L'impossible application : l'opposition du ministère des Finances

C'est à partir de cette nouvelle décision que s'engage le processus d'élaboration définitive des textes prévoyant la création des EPD. En droite ligne de ce qu'ils préconisaient quelques mois plus tôt, les administrateurs d'EDF manifestent leur volonté expresse de voir l'ensemble des documents

---

102 Voir aussi le cas de la région parisienne, où les élus de la Ville de Paris et ceux des proche et lointaine banlieues s'affrontent autour de la question du périmètre des EPD (Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*, pp. 252-261).

103 CA d'EDF, séance du 22 septembre 1950, pp. 6-7 (Arch. d'EDF, B. 881347).

104 *Ibid.*, p. 8.

105 *Bull. FNCCR* n° 12, 1950, p. 13.

adoptés simultanément par le gouvernement. Les uns et les autres craignent en effet que, pris dans un jeu subtil de manœuvres, le ministre de l'Industrie ne soit tenté de revoir certaines dispositions en faveur de l'une ou l'autre des parties, mettant ainsi à mal un édifice patiemment construit. Par exemple, l'adoption préalable du décret fixant les statuts du Service national et des EPD pourrait entraîner, pensent les dirigeants de la FNCCR, des jeux d'influence ultérieurs de la part d'EDF, pour revoir à la baisse la représentation des élus locaux (second décret). Inversement, la fixation, en premier lieu, du décret sur les règles de représentation pourrait être suivie, pensent les responsables d'EDF et des syndicats, de pressions très fortes de la Fédération, pour assouplir la tutelle exercée par le Service national sur les EPD (premier décret). Il faut dire que ces craintes ne sont pas infondées, Alexis Jaubert et Georges Gilberton ayant essayé, en février 1950, d'influencer la rédaction du texte sur l'autonomie des EPD, en obtenant certains aménagements relatifs à la trésorerie[106]. Ces manœuvres attisent les craintes de voir l'accord adopté en CA quelque peu dénaturé.

Ces inquiétudes sont toutefois de courte durée, le ministère des Finances sortant de sa réserve pour empêcher la mise en œuvre des EPD. Après un dernier examen par le CA d'EDF[107] et par le Conseil supérieur de l'électricité et du gaz[108] (CSEG), la création des établissements publics semble pourtant toute proche. Mais elle se heurte désormais à l'hostilité ouverte des Finances. On pouvait déjà l'entrevoir lors des différentes prises de position de M. Rampon, représentant de la rue de Rivoli au sein des instances décisionnelles d'EDF[109]. La chose se confirme par la suite. Le 12 octobre 1950, Jean-Marie Louvel soumet plusieurs documents à Maurice Petsche, son collègue des Finances : projet de statut du Service national et des EPD, décret sur la coordination, proposition de représentation des collectivités locales au sein des conseils d'administration[110]. N'ayant pas obtenu de réponse, il réitère sa demande à deux reprises, par des courriers

[106] « Réunion chez M. Taïx jeudi 16 février 15h30 », 16 février 1950 (CAC, V. 19770385, art. 5).

[107] CA d'EDF, séance du 4 octobre 1950 (Arch. d'EDF, B. 881347).

[108] CAC, V. 19770385, art. 5 ; Arch. FNCCR, D. FE 016.

[109] M. Rampon avait déjà critiqué le trop grand nombre d'administrateurs (624) qui résulterait de l'instauration de 24 représentants par EPD (CA d'EDF, séance du 4 octobre 1950, p. 7, Arch. d'EDF, B. 881347). L'expression « rue de Rivoli » remplace souvent le terme de « ministère des Finances » dans le langage politico-administratif de l'époque. Par la suite, nous utiliserons parfois cette métonymie.

[110] Lettre du 3 novembre 1950 faisant référence à ce premier courrier (CHAN, V. 19770385, art. 5).

datés du 3 novembre et du 26 décembre de la même année[111]. Dans le dernier, il enjoint Maurice Petsche à lui apporter une réponse rapide, déclarant s'être engagé personnellement devant le Parlement à mettre en place les EPD avant le 1er janvier 1951.

Le silence de l'administration des Finances est l'expression d'une profonde divergence de vues avec l'Industrie. Elle apparaît dans un échange de courriers entre les deux ministres, début 1951[112]. Le ministère des Finances entend durcir un peu plus les textes qui ont été adoptés et aller dans le sens d'un contrôle direct de l'État sur les EPD, sans transiter par le Service national d'EDF. Il passerait notamment par une diminution du nombre de délégués des collectivités locales, au profit de « membres choisis exclusivement en raison de leur compétence en matière industrielle, commerciale ou financière[113] ».

Cette attitude d'opposition frontale sonne l'échec de la tentative de mise en place des EPD. Il n'est guère probable que Jean-Marie Louvel ait pratiqué un double jeu à cette occasion. D'une part, son plus proche conseiller de l'époque, Ambroise Roux, le décrit comme partisan d'une décentralisation[114]. D'autre part, la pugnacité dont Louvel fait montre sur ce dossier ne saurait s'expliquer sans une part certaine d'engagement, du moins jusqu'au printemps 1951. Constatant les différends qui existent entre son administration et les Finances, le ministre de l'Industrie tente de trouver une solution médiane. Le 3 avril, une conférence est organisée dans le bureau de M. Le Portz, conseiller technique au cabinet de Maurice Pestche, en présence d'un émissaire de l'Intérieur[115]. Elle aboutit à la rédaction d'un nouveau projet de décret, qui est soumis à Henri Queuille, président du Conseil. Le document revoit le mode de représentation des élus locaux à la baisse, pour tenir compte de la nomination de « personnalités qualifiées », comme le préconise le ministère des Finances. Les collectivités locales se retrouvent même avec un nombre de sièges inférieur, en proportion, à ce que prévoit la loi de nationalisation. Le nouvel accord stipule en effet qu'elles détiennent, selon la taille des

111 CAC, V. 19770385, art. 5.

112 Lettres des 9 janvier et 6 février 1951 (CAC, V. 19770385, art. 5).

113 Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (CVCEP), Section de l'énergie, Rapport particulier sur les comptes et la gestion d'EDF pour l'exercice 1951, p. 5 (CAEF, V. B 62605).

114 Témoignage d'Ambroise Roux recueilli par Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener, p. 11 (Arch. AHICF et EDF).

115 Lettres de Jean-Marie Louvel datées du 9 avril 1951 et adressées aux ministères de l'Intérieur et des Finances (CAC, V. 19770385, art. 5).

établissements publics, entre 22 % et 27,7 % des postes, contre les 33,3 % assurés par le législateur et les 37,5 % promis par Jean-Marie Louvel[116]. C'est cette disposition, véritable camouflet pour la FNCCR, qui explique la volonté d'Alexis Jaubert d'enterrer le projet de création des EPD, non une quelconque duplicité, comme le suggèrent certains historiens[117]. Ayant déjà accepté beaucoup de compromis sur l'autonomie des EPD et leur délimitation territoriale, les dirigeants de la Fédération ne sont pas prêts à revoir une nouvelle fois leurs prétentions à la baisse. Ils ont bien conscience que la question de la représentation constitue un enjeu majeur car elle détermine les marges de manœuvre des élus dans le futur. Une présence trop faible et trop dispersée des collectivités locales dans le CA des EPD inféoderait la branche distribution aux services centraux d'EDF. Une implication plus importante maintiendrait au contraire une pression constante sur l'entreprise et faciliterait une meilleure prise en compte des besoins locaux. Elle permettrait de faire contrepoids au décret accordant des pouvoirs élargis au Service national d'EDF. De ce fait, les dirigeants de la Fédération ne sont pas enclins à mettre en place coûte que coûte les EPD. Tout bien considéré, le *statu quo* qui prévaut depuis 1946 leur paraît un moindre mal, les élus pouvant continuer à exercer une certaine influence, malgré des moyens d'action *a priori* plus limités. Comme le dira Alexis Jaubert aux adhérents de sa Fédération, réunis en congrès à Paris en novembre 1952, « l'absence de réforme serait évidemment encore préférable à une réforme de ce genre[118] ».

Informé du compromis envisagé par l'Industrie et les Finances, Alexis Jaubert se fend, le 18 avril 1951, d'un long courrier à Jean-Marie Louvel, dans lequel il l'enjoint à respecter les engagements pris auparavant[119]. Une autre lettre est envoyée quelques jours plus tard (21 avril) au ministre de l'Intérieur[120]. Le 24 avril, Jean-Marie Louvel est interpellé sur ce dossier par le président du Conseil, Henri Queuille, qui lui fait part d'une requête de M. Jaubert[121]. Intervient entretemps l'épisode rapporté par Gabriel Taïx, selon lequel Alexis Jaubert « est allé dire à Queuille […] : « si tu laisses passer ça, je me présenterai contre toi en Corrèze[122] » ». Pour la

[116] « Composition des CA des services de distribution. Projet du ministre des Finances », 29 octobre 1951 (Arch. FNCCR, D. FE 016).

[117] Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 138.

[118] *Bull. FNCCR* n° 21, 1952, p. 20.

[119] Arch. FNCCR, D. FA 119.

[120] *Bull. FNCCR* n° 18, 1952, p. 15.

[121] Lettre datée du 25 juin 1951 (CAC, V. 19770385, art. 5).

[122] Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 138.

FNCCR, point de fourberie lors de cette entrevue. Simplement le constat lucide qu'une mise en place des EPD desservirait plus ses intérêts qu'un ajournement. Dans un courrier daté du 25 juin 1951 et envoyé à Henri Queuille, Jean-Marie Louvel fait part de son impuissance à trouver une solution avec les Finances[123]. Estimant que le dossier doit être enterré, le président du Conseil ne promulgue pas le décret qui attirait l'ire de la FNCCR. Certainement échaudé par les difficultés transactionnelles rencontrées, Jean-Marie Louvel stoppe le processus, convaincu que l'inaction est désormais préférable.

Une solution de façade : la mise en place des comités régionaux de la distribution

S'installe, à partir de l'été 1951, une situation de *statu quo* appelée à perdurer. L'article 2 de la loi du 8 avril 1946 autorise en effet EDF à gérer la distribution tant que n'ont pas été mis en place les EPD. Réunie en congrès à Metz en juillet 1951, la FNCCR tente de mobiliser ses adhérents contre l'attitude dirimante du ministère des Finances. Absent lors du traditionnel discours de clôture, Jean-Marie Louvel fait lire une allocution dans laquelle il insiste plus sur les difficultés rencontrées que sur les perspectives d'issue favorable[124]. Une résolution est votée, qui donne mandat aux dirigeants de la Fédération de poursuivre les démarches. Elle est reprise le mois suivant en des termes à peu près identiques par l'Association des présidents de conseils généraux[125]. Mais l'heure est déjà au défaitisme, comme l'exprime Paul Ramadier dans une intervention au congrès de Metz, aux allures quasi-prophétiques. Il y estime que « tout pourra être employé pour maintenir le *statu quo* et éviter une décentralisation sans laquelle pourtant la loi de nationalisation n'aurait pas été votée[126] ».

La coalition jacobine sait en effet user de son savoir-faire politique et administratif pour empêcher durablement l'application de la loi. Le Conseil supérieur de l'électricité et du gaz, dans lequel les élus sont minoritaires et souvent absents, rejette toute reprise des débats[127]. Le ministère des Finances montre une réelle aptitude à verrouiller le dossier. Le 25 juillet

[123] Lettre datée du 25 juin 1951 (CAC, V. 19770385, art. 5).

[124] Arch. EDF, B. 801623.

[125] Le texte figure dans un document conservé aux archives d'EDF (Arch. EDF, B. 800475).

[126] *Bull. FNCCR* n° 18, 1952, p. 18.

[127] FNCCR, « Droit des communes et syndicats de communes comme autorité concédante », mars 1957, p. 2 (Arch. FNCCR, D. FA 072, FE 016 et AB 003).

1952, la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (CVCEP) suggère de réduire la représentation des collectivités locales au sein des EPD[128]. Le 26 août 1952, Jean Moreau, secrétaire d'État au Budget, indique au Conseil d'État qu'il ne pourra pas donner un avis favorable aux projets de décrets qui lui sont présentés[129]. Le gouvernement se rallie à cette position, le ministre de l'Industrie (Jean-Marie Louvel), en réponse à une demande d'un député, évoquant le fait que René Mayer, alors président du Conseil, estime que « compte tenu des circonstances économiques du moment, il [est] opportun de surseoir provisoirement à la mise en place des services de distribution[130] ». Venant de René Mayer, qui a pourtant été membre de la FNCCR jusqu'en décembre 1951, cette déclaration montre bien la difficulté qu'éprouvent les élus locaux à faire entendre leur voix.

La Fédération se divise alors en deux camps : les « pragmatiques » et les « intransigeants ». Les premiers, aux rangs desquels figurent Paul Ramadier et Alexis Jaubert, semblent être persuadés que le dossier des EPD ne sera pas repris dans des termes qui seront favorables aux collectivités locales. Ils plaident pour une réaction certes ferme dans les apparences mais modérée sur le fond, n'étant pas prêts à engager une guerre ouverte avec les différents gouvernements qui se succèdent. Pour ce faire, ils privilégient les voies traditionnelles de la protestation que sont les courriers adressés aux ministres[131], les résolutions de congrès ou les prises de position parlementaires. Les « intransigeants », dont font partie Yvon Coudé du Foresto (Deux-Sèvres) et Camille Riffaterre (Creuse), adoptent une stratégie beaucoup plus offensive. Ainsi, contre un Alexis Jaubert qui ne souhaite pas court-circuiter Jean-Marie Louvel, ils veulent prendre directement rendez-vous avec le ministre des Finances, afin de lui faire part de leur mécontentement[132]. Alexis Jaubert obtient finalement gain de cause et c'est par le biais des questions orales posées

---

128 FNCCR, « Rapport sur la mise en place des services de distribution », document pour le XVIe congrès national, Royan (7-10 juin 1956) (Arch. EDF, B. 801624). La CVCEP est rattachée au ministère des Finances.

129 CAC, V. 19770385, art. 5.

130 Lettre non datée (mais sûrement écrite en 1953) adressée à Mlle Joly, du secrétariat MRP de l'Assemblée nationale (CAC, V. 19771416, art. 182). L'emprise des Finances sur le dossier des EPD apparaît en filigrane dans un courrier envoyé par Jean-Marie Louvel à Alexis Jaubert, le 21 septembre 1953, qui répond à l'envoi de plusieurs résolutions de congrès et d'un rapport critique adressé en mars 1953 par la FNCCR (Arch. FNCCR, D. FA 119).

131 Voir par exemple les échanges épistolaires rapportés dans le document « Rapport sur la mise en place des services de distribution », *doc. cit.*

132 *Bull. FNCCR* n° 21, 1952, pp. 22-24.

au gouvernement que la Fédération entend agir. En juin 1954, estimant « qu'il faut maintenant se placer sur un autre terrain » et « ne cro[yant] plus […] aux moyens parlementaires[133] », Yvon Coudé du Foresto propose d'avoir recours à la justice pour mettre le gouvernement en demeure de créer les EPD. Il préconise ni plus ni moins de se saisir de l'article 42 de la loi de nationalisation, qui punit de prison et d'amende toute personne faisant obstacle à la loi. Mais, estimant que le Conseil d'État ne tranchera pas en sa faveur, il préfère ensuite abandonner cette piste[134]. En novembre 1956, fort du soutien de l'AMF, de la FNCCR et du syndicat FO, Achille Auban dépose un projet de loi pour mettre en place les EPD[135]. Là encore, c'est un nouvel échec, qui semble avoir raison des dernières velléités de la Fédération, y compris parmi ses membres les plus radicaux.

Bien avant que la création des EPD ne soit ajournée, des solutions alternatives sont proposées. Mais, venant du ministère des Finances ou d'EDF, elles visent surtout à canaliser les protestations des élus. Dans son rapport de 1950, la CVCEP suggère de remplacer les EPD par des comités consultatifs régionaux où siègeront des représentants des collectivités locales et des usagers[136]. Cette proposition constitue une manœuvre habile de la part des Finances pour enterrer toute forme de décentralisation. En 1951, de telles structures sont créées à l'initiative d'EDF dans les files de Montpellier et de Nancy. L'expérience se poursuit dans les années qui suivent, malgré les plus expresses réserves émises par la FNCCR[137]. Elle est généralisée après la parution du décret n° 57-863 du 31 juillet 1957. Composés de 21 membres, dont 9 représentants des collectivités locales, 18 comités régionaux de la distribution (CRD) sont désormais chargés de donner leur avis sur des questions assez larges (programmes de travaux, exploitation et gestion des réseaux, etc.)[138]. Leur caractère purement consultatif ne saurait néanmoins les apparenter aux EPD. Conscient de la manœuvre, Camille Riffaterre dénonce une nouvelle fois les droits bafoués des collectivités locales et appelle les dirigeants de la FNCCR à réagir[139]. Alexis Jaubert se fend alors de plusieurs courriers, dans lesquels

---

133 *Bull. FNCCR* n° 29, 1954, p. 40.

134 *Bull. FNCCR* n° 32, 1955, p. 45.

135 Arch. EDF, B. 801624. Voir aussi Maleville Georges, *chap. cit.*, p. 88.

136 CVCEP, Section de l'énergie, Rapport particulier…, *doc. cit.*, pp. 4 à 6.

137 FNCCR, PV du CA du 22 juin 1957 (Arch. FNCCR, D. AA 004 bis).

138 Deglaire Simone, Bordier Edmond, *op. cit.*, p. 236.

139 Courriers datés des 10 avril, 3 août et 10 octobre 1957 (Arch. FNCCR, D. FA 072). Voir aussi la lettre adressée le 16 mars 1957 à Georges Gilberton, lui reprochant d'être trop « tendre » avec M. Verret, l'un des instigateurs des comités (Arch. FNCCR, D. FE 016).

il dit ne pas cautionner de tels organismes, destinés, selon lui, à vider la loi de son contenu décentralisateur[140]. Mais rien n'y fait. Au total, onze comités fonctionnent en 1963[141]. Faute d'une réelle implication tant de la part d'EDF que des élus locaux, ces CRD finissent par devenir des lieux d'échanges purement formels, loin des promesses de dialogue esquissées en 1946 par le législateur[142].

Sans pouvoir faire illusion, la création des CRD vient donc mettre un terme au dossier épineux et controversé de la mise en place des EPD. Pris au piège des forces jacobines, les dirigeants de la FNCCR n'arrivent pas à surmonter les contradictions du texte du 8 avril 1946 pour préserver le modèle décentralisé de gestion du service public qui existait avant-guerre. Un sentiment d'impuissance règne. Au fil des années, les revendications s'étiolent et laissent même part, dans un bulletin daté des années 1970, à l'expression d'une forme de contentement : la satisfaction que les EPD n'aient finalement pas été mis en place[143]. Simple oubli de ce qui a été un cheval de bataille important pour la Fédération ? Volonté de masquer ce qui a constitué un échec majeur ? Ce revirement indique plutôt – et les chapitres qui suivent le montreront – que la FNCCR a pu trouver dans le modèle bureaucratique qui se construit sur les ruines des EPD des ressources lui permettant de rester un acteur important dans la régulation du secteur électrique.

Au terme d'un processus qui aura duré une douzaine d'années, jalonné par de nombreux conflits, accords sans lendemain, retournements de situation, coups de théâtre, alliances en tous genres, les EPD restent donc lettre morte. Disparaît avec eux une certaine vision du service public, telle qu'elle a été défendue par la FNCCR au moment de la nationalisation. L'épisode marque au contraire une victoire éclatante pour les forces jacobines, qui ont réussi à imposer un mode de gestion très intégré, gage, selon eux, d'une plus grande efficacité. Il montre aussi l'ascendant pris par la « technostructure » (EDF, les administrations d'État) sur la sphère politique, beaucoup de ministres favorables à une décentralisation (Paul

140 Lettres des 3 et 31 juillet 1957 et télégramme du 1er août 1957 d'Alexis Jaubert à M. Ramonet, secrétaire d'État à l'Énergie (Arch. FNCCR, D. FA 072).

141 Deglaire Simone, Bordier Edmond, *op. cit.*, p. 236.

142 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 139 ; Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*, p. 283.

143 *Bull. FNCCR*, n° 100, 1973, p. 23.

Ramadier, Robert Lacoste, Jean-Marie Louvel) n'ayant pu avoir gain de cause.

Les pouvoirs locaux portent leur part de responsabilité dans cet échec. Elle n'est pas à rechercher du côté de la FNCCR et à ce qui serait un double jeu de sa part. La Fédération fait en effet tout son possible pour tenter d'appliquer un article de loi qu'elle a largement soutenu. Sa volte-face tardive, à l'été 1951, s'explique par le souci de ne pas compromettre l'avenir, en acceptant une décentralisation en trompe-l'œil. L'incapacité des élus à créer les EPD vient surtout des divisions qui les opposent sur la question du périmètre. Pour des considérations tenant à la fois de l'idéologie (leur conception de l'action publique) et de calculs partisans (leur volonté de contrôler la distribution, au détriment d'adversaires politiques), certains édiles privilégient la région, quand d'autres plaident pour le cadre départemental. Des rivalités se font jour également entre les représentants des territoires urbains et ruraux, qui ne souhaitent pas être absents des futures instances décisionnelles. Ces dissensions, qui apparaissent à plusieurs reprises, font assurément le jeu de la coalition centralisatrice, capable, quant à elle, d'offrir un front uni sur ce dossier.

Seconde partie

Les pouvoirs locaux et la régulation du service public de l'électricité (des années 1950 aux années 1970)

Au milieu de la décennie 1950, l'application de la loi du 8 avril 1946 est quasiment achevée. Avec elle s'impose une double interprétation de la nationalisation, à la fois centralisatrice et étatiste. La centralisation s'est installée avec l'échec de la mise en œuvre des EPD, qui devaient établir un contre-pouvoir dans la branche distribution, aux mains des collectivités locales. Ces organismes ont laissé place à un monopole national, agencé autour de la direction de la Distribution d'EDF[1] et son réseau de centres départementaux. Sur ce point, 1952 fait figure de date charnière, avec l'abandon définitif des EPD, auxquels succèdent de pâles copies (les CRD). L'étatisation, pourtant rejetée par de nombreux acteurs, se dessine elle aussi, au fur et à mesure que certains ministères (notamment les Finances) prennent l'ascendant et supervisent plusieurs dossiers clés (investissements, évolution des tarifs, etc.)[2]. Le milieu des années 1950 apparaît ici comme une période importante. Plusieurs textes réglementaires et législatifs se succèdent pour instaurer de nouvelles modalités de contrôle administratif

---

1 Rappelons qu'elle succède en 1955 à l'ancien Service national.

2 Maleville Georges, *chap. cit.*, pp. 69-81. Nous aurons l'occasion d'y revenir par la suite, notamment dans le chapitre 9.

sur EDF[3]. Jugés trop étatistes, les décrets pris en mai et août 1953 par le gouvernement de René Mayer sont, certes, rapidement abrogés. Mais ils sont remplacés dès 1955 par d'autres dispositions qui, bien que plus souples, témoignent elles aussi d'une tendance au renforcement du poids des tutelles.

Désormais installée, EDF peut se consacrer à la construction d'un nouveau modèle de service public. Bien qu'étant affaiblis, les pouvoirs locaux y participent pleinement, comme nous le montrerons dans cette seconde partie, qui couvre les décennies 1950 à 1970. Le maintien formel de leurs compétences, leur légitimité politique, leur capacité à nouer des alliances multiples leur permet d'obtenir des concessions importantes. La tarification élaborée par EDF après-guerre va dans le sens des revendications défendues de longue date par les élus ruraux : protéger les petits consommateurs et adopter une péréquation géographique mettant fin aux différences de prix entre villes et campagnes (chapitre 6). Le régime de l'électrification rurale constitue une « chasse gardée » pour les notables départementaux, qui leur procure un réel levier financier pour orienter les investissements vers des zones peu attractives (chapitre 7). Enfin, quoique malmenées par EDF, beaucoup de régies, SICAE et SEM réussissent à survivre, grâce aux efforts déployés par les élus et leurs organisations représentatives (chapitre 8). Ces trois exemples illustrent l'influence que peut exercer la FNCCR et, à travers elle, le monde rural sur la régulation du service public de l'électricité, aux côtés d'autres acteurs comme la CGT ou le patronat (chapitre 9). Tout en s'efforçant de la limiter, les dirigeants d'EDF n'y voient pas que des inconvénients, sachant l'utiliser à leur profit pour mieux résister à leurs tutelles étatiques. Ces interactions se doublent d'un pouvoir de négociation à un niveau plus local, qui n'est pas sans rappeler le modèle de l'administration territoriale républicaine mis au jour par les chercheurs du Centre de sociologie des organisations[4] (chapitre 10). Il porte non plus sur les grandes décisions stratégiques du service public (tarification, politique d'investissements, etc.) mais sur les problèmes ordinaires des usagers, qui sont le lot quotidien des centres de distribution d'EDF-GDF. Ces formes d'échanges multiples, à tout niveau de l'entreprise, sont la manifestation d'une capacité d'action discrète mais réelle des élus locaux, même si celle-ci tend à s'étioler dans les années 1970, quand EDF apparaît au faîte de sa puissance.

---

3 Frost Robert L., *op. cit.*, pp. 105-107 ; Maleville Georges, *chap. cit.*, pp. 78-81.

4 Grémion Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976. Voir aussi Worms Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, n° 3, 1966, pp. 249-275 ; Crozier Michel, Thœnig Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, vol. 16, n° 1, 1975, pp. 3-32.

Chapitre 6

Le pouvoir local au cœur d'EDF : la réforme tarifaire

Faute d'avoir réussi à contrôler la branche distribution, les pouvoirs locaux doivent désormais passer par EDF pour diffuser leurs idées et défendre leur conception du service public. Cette nouvelle configuration d'action ne met pas fin à leur influence. Elle en modifie plutôt les termes et les contours. La réforme tarifaire, l'un des grands chantiers lancés par l'entreprise publique, nous en fournit un premier exemple. Forte des prérogatives conservées par les communes lors du vote de la loi (leur statut d'autorité concédante), la FNCCR se révèle être un acteur central dans ce processus. Il n'est pas exagéré de la présenter comme le principal artisan, aux côtés de Marcel Boiteux, du « tarif universel » proposé aux usagers domestiques à partir de 1963, tant son empreinte est manifeste.

La victoire d'un paradigme de l'intérêt général : la révolution marginaliste

Avec le rétablissement de l'appareil industriel et la mise en place d'un nouveau modèle d'organisation, la tarification constitue pour les dirigeants d'EDF l'un des dossiers majeurs de l'immédiat après-guerre[1]. Dès 1946, quelques ébauches de réforme apparaissent, alimentées notamment par les expériences des anciennes sociétés privées. Elles donnent lieu à de nombreux débats, dont la tarification au coût marginal sort vainqueur, pour devenir la doctrine officielle de l'entreprise publique.

---

1 Pour une rapide rétrospective : Janin Robert, « La tarification », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 398-413.

Une situation d'« anarchie tarifaire » au moment de la nationalisation

Lorsque les premiers projets se font jour, la situation tarifaire est loin d'être satisfaisante aux yeux des responsables d'EDF. Deux types de problèmes se posent, qui militent en faveur d'une réforme urgente et de grande ampleur.

L'entreprise doit d'abord faire face à un véritable « puzzle tarifaire[2] » hérité des anciennes compagnies privées, à l'heure où la nationalisation nécessite de traiter les usagers de manière plus uniforme, cohérente et équitable. Selon certaines sources[3], ce ne sont pas moins d'un millier de régimes différents qui cohabitent alors dans toute la France. Cette très forte hétérogénéité des prix est liée aux origines locales du secteur électrique et aux 1 200 sociétés de distribution et quelques milliers de concessions qui existent en 1946[4].

Un autre problème patent s'ajoute à ces difficultés d'harmonisation. Il tient aux distorsions considérables entre les prix pratiqués et la structure des coûts assumés par EDF. Elles sont de deux ordres. Tout d'abord, les tarifs de la distribution reposent sur des coûts estimés avant-guerre. Or les charges ont parfois beaucoup évolué, sans donner lieu aux réajustements qui auraient été nécessaires[5]. L'autre cause de dérèglement est l'existence d'une forte inflation. Celle-ci entraîne un gonflement de la valeur de l'index électrique, qui devient disproportionné par rapport aux prix de base fixés dans les contrats de concession (censés refléter les différences de coûts entre usages). Comme l'indique une étude d'EDF, le rapport de 1,6 qui existait en 1938 entre les tarifs de l'éclairage domestique pratiqués à Paris et dans les campagnes françaises n'est plus, de fait, que de 1,04 en 1956, ce qui aboutit à une quasi uniformisation des prix[6]. La responsabilité en incombe à l'index électrique, qui est passé de l'indice 310 en 1935 à 10 850 quelque vingt ans plus tard. De cette situation, qui vaut aussi pour la haute tension, découlent des anomalies notables. Elles faussent la pertinence du « signal prix », dans la mesure où des types de consommation dont les coûts de revient sont très différents peuvent donner lieu, en pratique, à des tarifs quasi identiques.

2 « Note sur la politique commerciale », 12 février 1948 (Arch. EDF, B. 800438).
3 Berthomieu Claude, *La gestion des entreprises nationalisées*, Paris, PUF, 1970, p. 30.
4 Monnier Lionel, *op. cit.*, p. 79.
5 *Ibid.*, p. 81.
6 « Tarifs Basse Tension », 17 avril 1956 (Arch. EDF, B. 943669).

Pour les dirigeants d'EDF, ces dérèglements plaident pour une action correctrice énergique et rapide. Ils ont en effet pour conséquence de faire payer l'électricité moins cher à certains clients, quand d'autres doivent supporter des coûts trop élevés voire dissuasifs. Pour la basse tension, les usagers qui consomment durant les heures creuses sont pénalisés[7]. Le cas vaut également pour les industriels raccordés à un haut niveau de tension. Afin de remédier à ces distorsions tarifaires, les dirigeants d'EDF ont essayé de prendre des mesures de rectification dès le lendemain de la nationalisation. Mais leur portée a été limitée, une note interne précisant qu'elles « ont permis de parer au plus pressé en corrigeant les défauts les plus graves » et qu'« on observe encore bien des anomalies qu'aucune considération de coût ne peut justifier[8] ». Il faut dire que ni EDF ni la direction de l'Électricité ne disposent des marges de manœuvre suffisantes pour restructurer la grille tarifaire. Elles se heurtent soit au ministère des Finances, qui cherche à lutter contre l'inflation, soit à la FNCCR, qui défend des catégories de consommateurs dont les prix sont peu élevés au regard des coûts induits (petits abonnés, clients ruraux). En 1947, pourtant confrontée à des recettes insuffisantes, EDF accepte, « sur la demande expresse de la [FNCCR] », une baisse de 15 % sur les tarifs domestiques de troisième tranche et de cuisine (pourtant considérés comme trop bas), sous réserve de corrections ultérieures[9]. En 1951, des aménagements aboutissent à faire baisser fortement les prix de troisième tranche dans les zones rurales, les rapprochant un peu plus de ceux des villes, alors que les coûts de desserte sont plus élevés[10]. Ces exemples montrent bien l'influence de la Fédération qui, étant par ailleurs en difficulté sur le dossier des EPD, entend ne pas laisser les mains libres à EDF pour réformer les tarifs. Du fait de cette pression, la remise en ordre des prix procède ainsi davantage du bricolage que d'une démarche systématique et totalement maîtrisée.

---

7 « Sur la politique commerciale », 12 février 1948, pp. 2-3 (Arch. EDF, B. 800438).

8 Commission de l'exploitation d'EDF, « Lignes générales d'une nouvelle tarification basse tension », 30 juin 1960, p. 2 (Arch. EDF, B. 891184). À noter que la Commission de l'exploitation (CE) est une émanation du Conseil d'administration d'EDF.

9 Échange de courriers entre EDF et la direction de l'Électricité, 3 et 9 juillet 1947 (Arch. EDF, B. 891251).

10 « Projet de nouvelle tarification des fournitures en basse tension », p. 1, non daté (CAEF, V. B 55918).

Des modèles de tarification en concurrence

L'élaboration d'une politique tarifaire est prise en main dès 1946 par Gabriel Dessus[11]. Polytechnicien, ancien directeur de la Compagnie parisienne de distribution d'électricité (CPDE), il appartient à la catégorie des ingénieurs économistes qui, à la suite de Jules Dupuit, placent les questions d'utilité des travaux publics et de planification économique au cœur de leurs préoccupations[12]. Gabriel Dessus s'est déjà penché avant-guerre sur les tarifs de l'électricité. Il fait figure de pionnier. En 1947, Pierre Grézel le charge donc de définir une doctrine pour EDF. Nommé chef du service commercial[13], Gabriel Dessus s'appuie alors largement sur les idées et les hommes de la CPDE. Il travaille dans les anciens locaux de la société[14], situés rue de Vienne à Paris, avec une petite équipe dont font partie Paul Stasi et Robert Comte[15]. Marcel Boiteux, disciple de Maurice Allais, le rejoint en 1948, après avoir œuvré pour le compte de la SNCF et de la Fédération nationale des transporteurs routiers[16].

L'idéal de l'optimum économique : la tarification au coût marginal

Cette embauche montre l'attention précoce que porte Gabriel Dessus à la tarification au coût marginal, dont Maurice Allais est alors l'un des grands théoriciens en France. Pour le chef du service commercial, cette doctrine économique revêt deux intérêts majeurs. Tout d'abord, parce qu'elle repose sur une analyse en termes de prix de revient, elle se présente comme « la seule garantie aussi bien des clients que d'E.D.F. elle-même vis-à-vis des pressions gouvernementales tendant à favoriser au hasard des circonstances telle ou telle catégorie

11 Sur cette question, voir également Yon Guillaume, « L'économicité d'EDF. La politique tarifaire d'Électricité de France et la reconstruction de l'Économie nationale, de la nationalisation au milieu des années 1960 », *Politix*, 2014, n° 1, pp. 91-115 et, dans une perspective de comparaison internationale, Chick Martin, *Electricity and Energy Policy in Britain, France and the United States since 1945*, Cheltenham Northampton, Edward Elgar, 2007.

12 Etner François, *Les ingénieurs économistes français*, thèse de doctorat, Université de Paris-Dauphine, 1983.

13 « Service commercial du service national », 8 juillet 1947 (Arch. EDF, B. 891110).

14 Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 49.

15 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 155.

16 Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 41-49.

de clientèle, voire même tel client particulier[17] ». Il faut dire qu'à plusieurs reprises, EDF est sommée d'appliquer des baisses tarifaires parfois importantes, qu'elle juge illégitimes. Celles-ci sont souvent motivées par la conjoncture politique ou économique (lutter contre l'inflation, soutenir la croissance[18]). Dans la mesure où elle répond à une rationalité qui se veut purement technique[19], la tarification au coût marginal apparaît comme un rempart contre l'arbitraire, assimilé à l'intervention de forces partisanes, à la pression du court terme, à l'action de certains groupes sociaux ou à des formes inavouées de clientélisme politique. Elle permet de « responsabiliser » les pouvoirs publics, pour reprendre un terme utilisé par Lionel Monnier[20]. Pour ce faire, les tenants du marginalisme proposent de placer les ingénieurs-économistes d'EDF au centre du processus de construction de l'intérêt général. Êtres présumés désintéressés, ils sont censés incarner la « main invisible » du bien-être collectif, en imputant à chaque consommateur les charges réelles qu'il génère pour l'ensemble de la société. Marcel Boiteux résume bien cette conception dans ses mémoires, lorsqu'il indique que « le prix de l'électricité est un signal dont la fonction est d'indiquer au consommateur ce qu'il en coûterait à l'économie française s'il décidait de consommer des kWh supplémentaires. Si, à ce prix, il est rentable pour le client de développer son activité, celle-ci pourra l'être pour le plus grand bien de tous. Dans le cas contraire, un développement serait inopportun puisqu'il ne permettrait pas de payer à la collectivité – *représentée en l'occurrence par EDF* [c'est nous qui soulignons] – le coût que celle-ci devrait supporter pour lui fournir son électricité[21] ». Conséquence de ce rôle « pédagogique » du tarif, la nouvelle doctrine n'accorde plus le primat à la demande. Elle la subordonne aux impératifs de l'offre, représentée par le monopole, via un système incitatif dont l'objectif

---

[17] « Entretien du lundi 22 septembre 1947. Cahier des charges du Service national – E.D.F. », 30 septembre 1947, p. 2 (Arch. EDF, B. 800470).

[18] Plusieurs exemples pourraient l'illustrer. Robert Frost évoque notamment le cas de Jean-Marie Louvel, ministre de l'Industrie, qui demande en juin 1954 à EDF de baisser de 10 % ses prix aux industriels (Frost Robert L., *op. cit.*, p. 143).

[19] C'est en tout cas la thèse défendue par Marcel Boiteux et Louis Puiseux dans un article de 1969 (Boiteux Marcel, Puiseux Louis, « Neutralité tarifaire et entreprises publiques », *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, n° 12, oct.-déc. 1969, pp. 109-121).

[20] Monnier Lionel, *op. cit.*, pp. 198-200. Sur la théorie marginaliste comme « arme » vis-à-vis de l'État et des autres acteurs, voir aussi Bungener Martine, « L'émergence d'une doctrine économique », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 356-357.

[21] Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 53.

est d'orienter les comportements des usagers en vue d'une utilisation optimale des ressources.

L'autre intérêt de la théorie marginaliste est qu'elle permet, toujours selon Gabriel Dessus, de répondre aux enjeux qui se posent alors à EDF : faire face à une forte croissance des ventes dans un contexte de pénurie des moyens et de coûts évolutifs[22]. D'autres doctrines économiques sont fondées elles aussi sur la notion de prix de revient et ont pu être utilisées avant-guerre pour fixer les tarifs. Mais la théorie marginaliste s'en distingue dans la mesure où elle repose sur une vision dynamique des coûts. Selon elle, le prix doit être défini non pas en fonction des charges constatées à un instant donné mais des dépenses occasionnées par la consommation d'un kWh supplémentaire (d'où l'épithète « marginal »). L'horizon envisagé pour fixer ces « coûts de développement » est de 8 à 10 ans, afin d'éviter d'incessants remaniements[23]. Ce principe est d'autant plus important qu'EDF évolue en période de forte croissance et qu'il lui faut calculer ses charges en fonction des perspectives budgétaires qui s'offrent à elle, en relation avec la planification menée par le Commissariat général au plan. Répondant à ce double enjeu, à la fois institutionnel (légitimer EDF face aux forces politiques et sociales) et économique (assurer un développement maîtrisé dans un contexte de pénurie de moyens), la théorie marginaliste apparaît à Gabriel Dessus comme l'outil idoine pour mener à bien la remise en ordre tarifaire.

Valeur d'usage, instrument de politique publique : deux autres visions de la tarification

Cette conception est loin de faire l'unanimité au sortir de la guerre. Renvoyant à des conventions, au sens où l'entendent les économistes hétérodoxes, la fixation des prix reflète des projets politiques différents selon les forces en présence. Certains acteurs, minoritaires, défendent une gratuité totale, par assimilation du service public de l'électricité à l'école ou à la police[24]. D'autres, tel le ministre de l'Industrie André Morice (1955-1956), estiment que le tarif haute tension pourrait être identique, quel que soit l'usage ou le lieu géographique[25]. Mais les théoriciens du

22 « Politique commerciale », 11 octobre 1946 (Arch. EDF, B. 800438).

23 « Note sur l'éventualité de remaniements tarifaires », 24 novembre 1954, p. 2 (Arch. EDF, B. 891496).

24 Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 73.

25 Massé Pierre, *Aléas et Progrès. Entre Candide et Cassandre*, Paris, Économica, 1984, p. 113 ; Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 159.

marginalisme doivent surtout faire face à deux principales conceptions concurrentes[26]. La première est l'héritière des travaux de Clément Colson et de François Divisia, qui préconisent de fixer les tarifs en fonction des valeurs d'usage et non des coûts[27]. En d'autres termes, les prix doivent refléter ce que les consommateurs sont prêts à payer pour utiliser l'électricité, avec pour objectif de vendre le maximum de kWh. Pour autant ne sont pas exclus certains tarifs dits sociaux, afin de ne pas pénaliser des catégories de population dépendantes de cette source d'énergie. Ce modèle est défendu par de nombreux cadres et dirigeants des anciennes sociétés privées, qui souhaitent qu'EDF cultive un esprit d'entreprise et qu'elle dispose, pour ce faire, de réelles marges de manœuvre commerciales.

L'autre principale conception concurrente émane d'une communauté d'acteurs aux contours assez larges, qui englobe de nombreux hommes politiques, des fonctionnaires de l'État et certains syndicalistes. Pour eux, le tarif doit être fixé en fonction de considérations économiques et sociales, à des fins de redistribution, de soutien aux entreprises ou d'aménagement du territoire. Ce « modèle de la subvention » persiste longtemps au sein de la classe politique, comme le montrent plusieurs prises de position au moment de la fixation des tarifs de haute et basse tensions. Il n'est pas sans déplaire à la FNCCR, qui cherche à protéger certaines catégories de consommateurs. Saisi en 1951 d'un projet de tarification basse tension émanant d'EDF, Georges Gilberton préconise, dans quelques cas, un « prix de revient partiel » et non pas marginal[28]. De son côté, la direction de l'Électricité est elle aussi imprégnée par cette philosophie d'action. Avant-guerre, elle avait déjà été un soutien actif pour la FNCCR et avait exigé (décrets lois de 1935 et 1938) des baisses tarifaires ciblées pour favoriser certains usages. En 1949, l'élaboration d'un projet de cahier des charges pour les concessions de distribution publique montre qu'elle n'a pas renoncé à de telles prétentions[29].

---

26 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 154-158 ; Frost Robert L., *op. cit.*, pp. 141-154 ; Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 54-55.

27 Glachant Jean-Michel, *La théorie économique de l'entreprise publique. Des prix de marché… à l'organisation hors-marché*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996, pp. 79-83.

28 « Extrait du mémento de la réunion tenue par la commission [de l'exploitation] le 26 septembre 1951 », p. 6 (Arch. EDF, B. 891495).

29 « Étude des nouveaux cahiers des charges types. Projet de la Direction de l'Électricité », 13 janvier 1949 (Arch. EDF, B. 891252).

L'adoption de la doctrine marginaliste

En dépit de l'existence de nombreux modèles alternatifs, la doctrine marginaliste finit par s'imposer au début des années 1950. Les dirigeants d'EDF y sont convertis dès 1949-1950[30]. Le 23 février 1951, le CA de l'entreprise est consulté pour examiner l'« étude d'une tarification générale de l'énergie[31] », sur la base de notes fournies par Gabriel Dessus. Bien qu'étant sensible aux arguments des marginalistes[32], la FNCCR fait part de ses plus expresses réserves, refusant toute hausse de tarifs trop importante pour les petits consommateurs, notamment ruraux. Les débats reprennent fin octobre 1951, peu de temps après l'échec de la création des EPD. À nouveau, la FNCCR revient à la charge. Brandissant l'arme de la motion préjudicielle, Alexis Jaubert critique le projet et s'en prend notamment à la différenciation des tarifs prévue entre villes et campagnes, qui résulte d'une application stricte du marginalisme[33]. Roger Gaspard débloque provisoirement la situation en renvoyant cette question à de futures négociations. Fort de cet engagement, qui est consigné dans le procès-verbal, Georges Gilberton donne son blanc-seing au projet et se rallie, non sans ambiguïté, à la doctrine économique défendue par EDF.

Mis à part la FNCCR, les autres administrateurs, qui représentent l'État (ministères de l'Industrie et des Finances), les syndicats (CGT, FO) et certains usagers (industriels), se rangent à une très large majorité en faveur des principes proposés. Cette forte adhésion s'explique par le fait que la théorie marginaliste apporte des réponses à des préoccupations très diverses et parfois contradictoires. Pour les syndicats, la tarification qu'elle propose légitime un peu plus la nationalisation. Elle donne un contenu concret à la notion d'égalité de traitement, qui est au cœur de la loi de 1946. Elle permet de distinguer l'entreprise publique des anciennes sociétés privées, EDF, en optant pour des prix fondés sur les seuls coûts, se présentant comme un monopole désintéressé, qui ne recherche que l'utilité collective. Les représentants des industriels peuvent estimer qu'une tarification fondée sur des charges objectivées constituera une protection efficace contre les pressions exercées sur l'État par les syndicats (qui font

---

30 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 157.

31 CA d'EDF, séance du 3 février 1951 (Arch. d'EDF, B. 881347).

32 Les notions de prix de revient, de marge minimale, de simplification tarifaire figurent dans le mémoire rédigé par la FNCCR en 1934 (« Tarifs de vente de l'énergie au public », Arch. FNCCR, D. AB 001).

33 CE d'EDF, réunion du 24 octobre 1951, pp. 10-14 (Arch. EDF, B. 891494).

de la lutte contre les « cadeaux » accordés aux « trusts » une revendication permanente) et la FNCCR (qui défend les usagers domestiques). C'est d'ailleurs l'un des arguments qu'avance Gabriel Dessus dans l'exposé qu'il prononce devant l'Association des cadres dirigeants de l'industrie, au printemps 1949. Il soutient que la doctrine tarifaire qu'il propose est la seule alternative possible à une politique de la « tête du client » (*sic*), EDF et l'État ne disposant sinon d'aucun garde-fou pour résister efficacement aux demandes qui leur sont adressées[34]. Ce discours n'est pas sans séduire une frange importante du patronat, représentée notamment par Emmanuel André-Martin, le président de l'Association nationale des usagers de l'électricité[35] (ANUE). Ancien secrétaire général du SPPDEE, membre du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz ainsi que du CA d'EDF, M. André-Martin représente les « petits industriels », avec le soutien du Conseil national du patronat français (CNPF). L'intérêt qu'il porte à la théorie marginaliste est manifeste dans un courrier daté du 7 juin 1956, dans lequel il dit avoir pris connaissance de deux études envoyées par M. Boiteux[36].

Enfin, la théorie marginaliste finit par conquérir le ministère de l'Industrie, tutelle technique d'EDF. Porteur, un temps, d'une vision alternative, celui-ci l'adopte assez rapidement, notamment sous l'influence de Louis Saulgeot, responsable de la direction de l'Électricité de 1951 à 1964[37]. Les circonstances exactes de ce revirement nous sont inconnues. On peut toutefois formuler trois hypothèses susceptibles de l'éclairer. Tout d'abord, cette conversion nous semble témoigner de la convergence de vues qui se dessine depuis 1946 entre l'entreprise publique et sa tutelle technique[38]. Souvent issus des mêmes corps de l'État (les Ponts), circulant d'une sphère à l'autre, les fonctionnaires de l'Industrie et les cadres dirigeants d'EDF partagent des objectifs très proches[39] : rationalisation industrielle, efficacité technico-économique, croissance de la consommation électrique, etc. Ces principes sont au cœur même de la théorie marginaliste, qui sait marier pensée d'ingénieurs et logique économique. La deuxième raison renvoie à un aspect déjà

---

34 Courrier de Gabriel Dessus à Pierre Grézel, 31 mai 1949 (Arch. EDF, B. 881611). L'expression figure en page 7 du texte du discours.

35 Sur Emmanuel André-Martin et ses échanges avec Marcel Boiteux sur les projets de tarification : Arch. EDF, B. 891100.

36 Arch. EDF, B. 891100. Voir aussi Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 78.

37 Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 83 ; Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 39.

38 *Ibid.*, pp. 38-39.

39 Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 9.

évoqué précédemment : le souci de se prémunir contre toute intrusion politique excessive. La tarification au coût marginal a de quoi séduire beaucoup de fonctionnaires de l'Industrie car elle leur permet de mieux résister aux pressions des hommes politiques (dont les ministres[40]) et des différents groupes sociaux avec lesquels ils sont en contact. Elle leur procure des arguments qui les « outillent » dans leurs négociations, à partir desquels des compromis plus « raisonnables » peuvent être trouvés. Enfin, la doctrine marginaliste peut être mobilisée dans les jeux qui opposent l'Industrie à d'autres administrations de l'État, notamment la direction des Prix du ministère des Finances. Contre une tutelle technique soucieuse d'assurer la bonne gestion et l'équilibre financier d'EDF, celle-ci est souvent tentée de faire prévaloir son impératif de lutte contre l'inflation, en fixant parfois des tarifs domestiques en deçà des coûts réels qu'ils font supporter à la collectivité. Là encore, la doctrine marginaliste se présente comme un levier précieux pour négocier certains réajustements, perçus comme nécessaires à la bonne marche du secteur électrique.

De la théorie à la pratique : l'application d'une nouvelle tarification

La capacité de Gabriel Dessus et de Marcel Boiteux à fédérer autour d'eux une large coalition d'acteurs ne signifie pas pour autant que la tâche qu'ils s'assignent (revoir les prix de l'électricité en suivant les préceptes du marginalisme) soit facile. Lorsqu'il s'agit de passer à l'acte et que se profilent les effets concrets de la nouvelle tarification, des voix s'élèvent pour exiger des entorses à la théorie. Parmi elles figure celle de la FNCCR, forte de son statut de représentante des intérêts des usagers domestiques.

[40] On le voit dans le cas de la demande de Jean-Marie Louvel, évoqué plus haut. Il ne faudrait pas toutefois être trop systématique en la matière. Par exemple, Jean-Marcel Jeanneney, ministre de l'Industrie de 1959 à 1962, apparaît très sensible aux thèses marginalistes, de par sa personnalité et sa formation (agrégation de sciences économiques) : Kocher-Marboeuf Éric, *Le Patricien et le Général. Jean-Marcel Jeanneney et Charles de Gaulle, 1958-1969*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière, 2003, pp. 325-327.

Les grands principes de la nouvelle tarification

Le CA d'EDF ayant statué, fin octobre 1951, en faveur de la théorie marginaliste, la mise en œuvre de la réforme tarifaire peut débuter. Elle repose sur deux principes fondamentaux, qui constituent la base de l'édifice que le Service commercial d'EDF entend construire[41]. Le premier principe est la non-discrimination à l'égard des abonnés, quel que soit l'usage qu'ils font de l'électricité. Il est une formulation de la notion d'égalité de traitement, dans la mesure où il postule que l'entreprise ne doit faire aucune différence entre des consommateurs desservis dans des conditions identiques. Ce principe renvoie à un second : à chaque type de fourniture correspond un tarif, qui reflète un prix de revient. Un kWh n'a pas le même coût lorsqu'il est distribué à un grand industriel situé à proximité d'une centrale ou à un particulier habitant une maison isolée. Les frais d'acheminement et de gestion sont différents. En outre, la contribution à la courbe de charge n'est pas identique. Ce faisant, ces deux kWh ne sauraient être vendus au même prix, ce qui justifie d'opérer des discriminations suivant les lieux, les tensions et les heures.

Pour ce faire, Marcel Boiteux et son équipe définissent deux principaux tarifs, qui sont fonction de la tension (très haute, haute, moyenne ou basse) à laquelle sont raccordées les installations électriques (*cf.* figure 6). Le premier, dit « tarif jaune » puis appelé plus tard « tarif vert[42] », est destiné aux consommateurs recevant du courant à très haute (THT), haute (HT) et moyenne tensions (MT), de 3 000 à 220 000 volts. Il concerne les industriels, les centres de distribution d'EDF ainsi que les distributeurs non nationalisés (régies, SICAE, SEM). Le second tarif, que nous appellerons « universel[43] », s'adresse aux usagers desservis en basse tension : les artisans et petits professionnels, les agriculteurs, les particuliers. Il découle du tarif vert, dans la mesure où les consommateurs concernés sont clients des centres de distribution d'EDF ou des distributeurs non nationalisés.

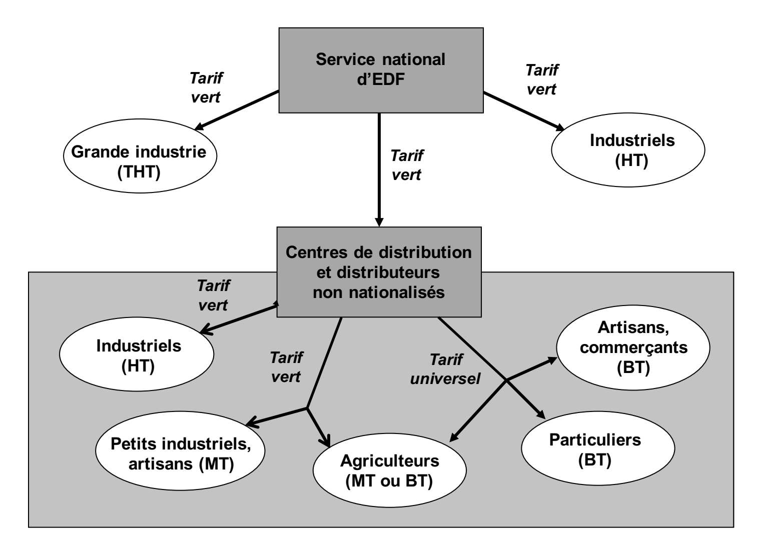
---

41 EDF, « Note sur la politique commerciale I », 15 avril 1948 ; « Note sur la politique II », 19 avril 1950 (Arch. EDF, B. 800438).

42 La mention « tarif vert » n'apparaît qu'en 1956. Pour simplifier, nous utiliserons ce terme dans la suite du texte.

43 Il faut noter que cette expression n'apparaît qu'en 1963, lorsque la FNCCR élabore un contre-projet face aux propositions d'EDF. Nous y reviendrons. Là encore, nous utiliserons cette formule bien avant cette date, par souci de clarté.

Fig. 6. *Schéma simplifié de la tarification d'EDF*[44]



Pour chaque niveau de consommation, les ingénieurs économistes du service commercial d'EDF proposent une formule de tarification à deux éléments (p = P + e), où le prix (p) payé par l'abonné est fonction des coûts relatifs à la puissance installée de son équipement (P) et au type d'énergie (e) qu'il utilise[45]. P est considéré comme une charge fixe, qui correspond aux frais qu'EDF doit engager pour, d'une part, entretenir les réseaux, d'autre part, gérer les contrats. Il dépend d'un seuil de quantité d'énergie appelée par l'usager (la puissance). Le second terme de la formule (e) renvoie aux charges liées à la production du flux électrique à proprement parler. Il est par nature variable car il découle du type de source d'énergie qu'il faut mobiliser pour fournir le courant (thermique, hydraulique, etc.). Par exemple, consommer un kWh durant les heures creuses ne coûte pas autant qu'aux heures de pointe.

La mise en place de cette nouvelle architecture tarifaire nécessite un travail en deux temps. Tout d'abord, il s'agit de définir le tarif vert, qui est la base de

---

44 Schéma établi à partir de Monnier Lionel, *op. cit.*, pp. 22 et 49-75. S'agissant de la gestion de certains industriels desservis en haute tension, la frontière entre le Service national d'EDF d'une part, les centres de distribution et les distributeurs non nationalisés d'autre part, n'est pas toujours claire et peut évoluer dans le temps et en fonction du contexte local. Nous avons donc fait figurer cette catégorie de consommateurs à deux endroits différents.

45 EDF, « Sur la politique commerciale », 12 février 1948 (Arch. EDF, B. 800438).

tout l'édifice. L'opération implique des études lourdes pour déterminer avec précision les différents prix de revient, dans une perspective dynamique. Les coûts étant dits « de développement », le service commercial d'EDF doit se fonder sur des hypothèses de croissance et d'équipement, en lien notamment avec les ingénieurs travaillant aux côtés de Pierre Massé sur les perspectives de production et d'investissement[46]. La jonction doit être également faite avec les études du Commissariat général au plan, qui est chargé de l'allocation des ressources économiques sur le long terme. Ce n'est qu'une fois ces coûts déterminés que peut être engagée la réflexion sur les tarifs basse tension.

Aussi, le premier chantier auquel s'attelle l'entreprise publique est le tarif vert. Il s'achève en juin 1955, date à laquelle le CA d'EDF se prononce officiellement en faveur du projet[47]. Pour la basse tension, un premier débat s'engage le 24 octobre 1951 dans cette même enceinte[48], à partir d'une note rédigée par Gabriel Dessus[49]. Les premières études sont présentées en septembre 1952[50]. Mais il faut attendre début 1959, une fois le tarif vert mis en œuvre, pour voir entamées les premières négociations. L'un des signes en est la publication dans le bulletin de la FNCCR d'un long article rédigé par Marcel Boiteux. Il présente pour la première fois les grands axes de la politique commerciale de l'entreprise, dont la tarification[51]. Les discussions s'étalent sur quatre ans environ, alternant périodes de pourparlers et phases d'études, dans un processus itératif fait de multiples rebondissements. Le tarif universel est définitivement adopté en 1963, au terme de tractations longues et pour le moins âpres avec la FNCCR.

Les enjeux politiques de la nouvelle tarification

À vrai dire, Gabriel Dessus et Marcel Boiteux sont bien conscients que l'opération consistant à passer du modèle théorique à la fixation des prix nécessite de nombreux aménagements[52]. Pour des raisons à la fois

---

46 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 157. Voir aussi la schématisation proposée par Lionel Monnier (*op. cit.*, pp. 42-43).

47 CA d'EDF, séance du 24 juin 1955, p. 14 (Arch. EDF, B. 801987).

48 CE d'EDF, réunion du 24 octobre 1951 (Arch. EDF, B. 891494).

49 « État des études de tarification », 18 octobre 1951 (Arch. EDF, B. 801633).

50 CE d'EDF, réunion du 24 septembre 1952 (Arch. EDF, B. 891495) et CA d'EDF, séance du 26 septembre 1952 (Arch. d'EDF, B. 881348).

51 *Bull. FNCCR* n° 47, 1959, pp. 3-7.

52 EDF « Politique commerciale », 11 octobre 1946 (Arch. EDF, B. 800438) ; « Sur la politique commerciale », 12 février 1948 (Arch. EDF, B. 800438) ; « Extrait d'une note du 18 octobre 1951 sur les études de tarification. Principes d'une politique tarifaire »,

pratiques (ne pas multiplier les tarifs), commerciales (tenir compte des autres énergies), politiques (raisonner en termes d'acceptabilité sociale) et budgétaires (équilibrer les comptes d'EDF), ils adaptent la doctrine économique aux contraintes du moment. Mais ces aménagements doivent être pour eux purement pragmatiques et n'induire aucune distorsion de fond susceptible de dénaturer les grands principes. Comme le rappelle Gabriel Dessus, il ne saurait être question de consentir des concessions qui tendraient à « gauchir » (*sic*) abusivement le modèle[53]. Si certains élus souhaitent se servir de l'électricité à des fins économiques et sociales, ils doivent le faire sous forme de subventions inscrites au budget de l'État. Il en est du soutien aux industriels, dont la compétitivité peut dépendre de tarifs peu élevés. Il en est également des petits usagers ou des abonnés des zones rurales, qui ne sauraient être favorisés au nom de considérations politiques.

Les risques de « subversion » de la théorie sont d'autant plus élevés que la tarification au coût marginal est une réforme de structure et non une simple remise en ordre des barèmes hérités d'avant-guerre. Globalement, parce qu'elle est fondée sur des coûts de développement plus élevés que les charges comptables[54], elle se traduit par une hausse générale des prix de l'électricité, ce qui ne peut qu'attiser la vigilance des consommateurs. Elle est donc loin d'être neutre pour l'ensemble du corps social, son objectif étant de procéder à des ajustements parfois substantiels. En particulier, deux grands enjeux attendent Gabriel Dessus et son équipe.

Le premier est d'ordre culturel, avec l'introduction d'un tarif « binôme » comportant une prime fixe (P dans l'équation présentée plus haut). Cette nouvelle formule n'est pas sans poser problème à une partie des consommateurs, essentiellement aux usagers domestiques. Marcel Boiteux rappelle dans son livre de souvenirs les très fortes réticences auxquelles il doit faire face à ce sujet[55]. Beaucoup de Français ne souhaitent payer les biens et services qu'ils achètent qu'en fonction de leur consommation réelle et non sur la base, même partielle, d'un abonnement. Conscientes de ces réticences, la plupart des sociétés concessionnaires d'avant-guerre proposaient des tarifs dits « monômes ». Ceux-ci ne faisaient apparaître

15 novembre 1955 (Arch. EDF, B. 891182). *Cf.* également Monnier Lionel, *op. cit.*, pp. 115-148.

53 EDF, « Sur la politique commerciale », 12 février 1948, pp. 7-8 (Arch. EDF, B. 800438).

54 Marcel Boiteux, « La tarification des fournitures en haute tension en France. Élaboration d'une tarification conforme aux prix de revient », sans date, (Arch. EDF, B. 891083).

55 Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 94-96.

qu'une partie variable, même si certains économistes ont pu établir que le mode de calcul cachait en réalité une forme d'abonnement[56]. Gabriel Dessus et Marcel Boiteux souhaitent aller à rebours de cette pratique, estimant que l'absence de prime fixe dénaturerait la pertinence du « signal prix ».

L'autre grand enjeu de la réforme concerne les rééquilibrages entre catégories de consommateurs. Les premières études menées au lendemain de la guerre mettent en évidence d'importants décalages entre ce que certains usagers paient et les coûts qu'ils induisent pour la collectivité. Ces écarts donnent lieu à ce que les économistes appellent des subventions croisées, c'est-à-dire des transferts de richesse. Elles sont de deux ordres. Elles concernent tout d'abord les grandes catégories d'abonnés, au regard de leur niveau global de consommation. En 1952, les recettes d'EDF se répartissent quasiment pour moitié entre les haute (105 milliards de francs, soit 2,2 milliards d'euros de 2016) et basse (100 milliards de francs) tensions[57]. Il apparaît que les tarifs BT sont, dans leur ensemble, plutôt favorisés car bien inférieurs aux coûts de développement calculés par le service commercial. Une note rédigée pour la commission d'exploitation d'EDF fait apparaître qu'une application stricte des prix de revient entraînerait une baisse des recettes de l'ordre de 10 à 12 % pour la HT, contre une hausse estimée entre 15 et 18 % pour la BT. Elle chiffre à 18 milliards de francs (environ 390 millions d'euros de 2016) le surcoût alors supporté par les consommateurs HT[58]. EDF devrait donc, en toute logique, corriger les tarifs en faveur de cette catégorie d'usagers.

Les subventions croisées sont également d'ordre territorial. Au moment où le service commercial entame sa réflexion, les tarifs proposés par EDF tiennent largement compte de données géographiques. Des prix différents sont pratiqués selon les zones de production (thermique, hydroélectrique ou mixte) et les types de localités (communes urbaines ou rurales)[59]. Là encore, la réforme menace de modifier les équilibres existants, soulevant ainsi de gros enjeux de redistribution. En premier lieu, les consommateurs situés dans les régions où prédomine l'hydroélectricité sont favorisés par les tarifs en vigueur, qui ont été calculés sur la base d'une évaluation déjà ancienne des coûts. Or, selon EDF, les centrales thermiques sont devenues depuis plus compétitives, ce dont devraient bénéficier les abonnés qu'elles

---

56 Bernard Pierre, *chap. cit.*, p. 181.

57 « Note sur la politique commerciale (III) », 12 mai 1952 (Arch. EDF, B. 800438).

58 CE d'EDF, « Études en vue d'une nouvelle tarification », réunion du 30 mars 1955, pp. 12-13 (Arch. EDF, B. 891497).

59 Et ce depuis les décrets-lois de 1935 (*cf.* chapitre 4).

desservent[60]. Sur un autre plan, les petits usagers des zones rurales profitent de prix très favorables. Pour eux, « la facture suffit à peine à renter [couvrir] les frais de comptage et de facturation, de sorte que le service apparaît pratiquement gratuit[61] ». Se pose là aussi la question d'un rééquilibrage des tarifs, cette fois entre consommateurs urbains et ruraux.

Du fait de ces distorsions à la fois catégorielles et territoriales, réajuster les niveaux de prix s'avère chose délicate pour EDF. Alimentés par les perdants de l'opération, des mécontentements sont à craindre, relayés notamment par la classe politique. La réussite de la réforme nécessite donc de négocier le changement, afin de ne pas faire échouer un chantier hautement stratégique pour l'entreprise.

Concerter ? Négocier ? Des partenaires aux statuts différents

La prise en compte de ces intérêts multiples ne peut être appréhendée sans avoir en tête l'état des rapports de force qui existent alors entre EDF et les représentants des consommateurs. Elle fait apparaître une forme d'« élasticité » des nouveaux tarifs à la contrainte politique, qui renvoie à la capacité différenciée des groupes sociaux – catégoriels ou socioprofessionnels – à faire valoir leur point de vue. Gabriel Dessus et son équipe d'ingénieurs doivent en effet tenir compte du cadre juridique et du contexte politique qui pèsent sur leur entreprise. Le statut de service public dont bénéficie EDF stipule des obligations, ainsi que des règles du jeu à respecter dans les décisions tarifaires. Il impose des partenaires, dotés de ressources qui en font des acteurs plus ou moins incontournables. Ce régime particulier implique ainsi de tenir compte d'autres formes de rationalités, plus ou moins compatibles avec celle que défend le service commercial, porteur de la réforme.

Les grands industriels, l'ANUE et la FNCCR : des partenaires privilégiés

Trois modalités différentes de fixation des tarifs doivent être distinguées. La première concerne les industriels visés par l'article 8 de la loi de nationalisation[62]. Il s'agit d'entreprises très consommatrices

---

[60] « Tarifs haute tension », § II. p. 2, 10 avril 1956 (Arch. EDF, B. 801616).

[61] « Tarifs Basse Tension », 17 Avril 1956 (Arch. EDF, B. 943669).

[62] Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 160-161 ; Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 76-77.

d'électricité, comme l'Office national de l'azote (électrochimie) ou Pechiney (électrométallurgie), qui ont dû transférer à EDF les centrales de production qu'elles possédaient avant-guerre. En contrepartie, le législateur leur a accordé un régime spécial, qui leur confère un important pouvoir de négociation[63].

Pour ce qui est de la haute tension et du tarif vert, la situation est très différente. Le régime qui prévaut est la concession de transport (réseau d'alimentation générale, RAG), qui fait de l'État l'autorité concédante d'EDF. C'est donc avec lui que les tarifs sont censés être discutés. Les industriels concernés doivent être consultés mais ne disposent pas des mêmes droits que les entreprises visées par l'article 8. L'influence dont jouit le patronat auprès de l'État vaut toutefois à certains de leurs représentants d'être associés à la démarche. Le plus actif est Emmanuel André-Martin, qui préside l'Association nationale des usagers de l'électricité (ANUE), proche du CNPF[64]. En dehors de lui, c'est surtout par l'intermédiaire du ministère de l'Industrie que transitent les revendications. Ainsi, lorsque le tarif vert d'EDF est publié (1959), Jean-Marcel Jeanneney doit affronter de nombreuses critiques de la part des parlementaires[65]. Beaucoup dénoncent des écarts de tarifs trop importants entre régions, préjudiciables, selon eux, à la modernisation industrielle de leur territoire. L'épisode le plus connu est le « franc breton », demandé et obtenu par René Pleven. La mesure, financée par l'État, prévoit de faire bénéficier la Bretagne de tarifs inférieurs aux prix de revient, afin de ne pas pénaliser son développement économique[66].

La FNCCR occupe quant à elle une place centrale dans le processus d'élaboration du tarif universel, qui concerne les consommateurs domestiques, les petits artisans et commerçants ainsi que les agriculteurs. Marcel Boiteux présente d'ailleurs Georges Gilberton comme le protagoniste « qui fut à la fois le plus coriace et le plus constructif dans cette aventure d'une rénovation totale des tarifs[67] ». Ce rôle important tient au fait que les communes jouissent toujours du statut d'autorités concédantes des réseaux de distribution publique d'électricité[68]. Tout en créant EDF, la nationalisation a en effet préservé le régime hérité de la loi du 15 juin 1906. Bien qu'écornée

---

63 Frost Robert L., *op. cit.*, p. 149.

64 Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 78.

65 Kocher-Marboeuf Éric, *op. cit.*, pp. 325-327.

66 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 160 ; Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 75-76. Voir aussi Janin Robert, « La tarification », *chap. cit.*, p. 412.

67 Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 78.

68 *Cf.* chapitre 4.

par l'existence d'un concessionnaire unique, bien que mise à mal par l'absence d'EPD, cette compétence constitue l'un des rares leviers que les communes peuvent mobiliser. EDF est tenue en effet d'associer les autorités concédantes à toute réforme touchant à la structure des tarifs et, qui plus est, entraînant des niveaux de prix supérieurs aux barèmes maxima consignés dans les contrats existants. Face à elle, la FNCCR se présente durant toute cette période comme l'unique défenseur des usagers domestiques. Dénoncée par Emmanuel André-Martin au nom d'un principe de pluralisme[69], cette position hégémonique résulte d'un processus de monopolisation qui s'est construit à partir des années 1930[70]. Il a conduit à écarter progressivement toute forme de représentation concurrente. Les organismes de protection des consommateurs sont en effet quasiment absents des négociations. Il en est de même des associations d'élus locaux. Fidèle à la position qu'elle a toujours adoptée depuis les années 1930, l'AMF ne conteste pas l'hégémonie de la Fédération, avec laquelle elle entretient des liens très forts, visibles dans beaucoup de ses prises de position de l'époque[71]. De son côté, l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG) n'est guère présente sur ces questions, qui concernent surtout les compétences des communes. Seules les grandes villes seraient susceptibles de porter une parole spécifique, dans la mesure où les réformes pourraient remettre en question certains avantages acquis avant-guerre, pour elles (usage de l'électricité pour leurs bâtiments) et leurs habitants (tarifs souvent moins élevés que dans les campagnes). Mais, pour ces acteurs, porter une voix autonome est chose difficile. Confrontée, au milieu des années 1950, à l'émergence possible d'une association de communes urbaines, la FNCCR fait montre d'un réel savoir-faire pour préserver son monopole de représentation. Afin de faire avorter cette initiative, elle décide de créer une « section des villes », ce qui renforce encore plus son statut de défenseur exclusif des intérêts des autorités concédantes.

Contenir les revendications des élus urbains : la FNCCR et la création d'une « section des villes »

En 1953, la FNCCR apprend que Jean Médecin, alors maire de Nice, contacte plusieurs de ses collègues afin de mettre en place une « fédération nationale des communes urbaines ou industrielles pour l'organisation des

69 « La représentation des usagers », note datée du 5 mars 1951 et envoyée à Pierre Grézel le 7 mars de la même année (Arch. EDF, B. 800439).
70 *Cf.* chapitre 3 pour les prémices.
71 Nous l'avons vu en évoquant le dossier des EPD (voir le chapitre précédent).

services publics[72] ». Pour l'édile, l'objectif est clair : défendre les intérêts spécifiques des villes, notamment sur les questions d'électricité, de gaz et d'eau. Jean Médecin, qui est par ailleurs membre de la FNCCR, estime en effet que « les intérêts urbains et industriels ont été constamment sacrifiés dans tous les problèmes électriques par le fait que la Fédération des Collectivités Concédantes seule a parlé au nom de toutes les communes de France[73] ». La création d'une association distincte devrait être le prélude, estime-t-il, à une meilleure représentation des villes auprès des pouvoirs publics (conseil d'administration d'EDF, services de l'État, gestion du Facé, etc.). Le maire de Nice souhaite ainsi favoriser une certaine autonomie des territoires urbains, fondée sur des mécanismes de péréquation nationale limités.

Une telle initiative représente une vraie menace pour la FNCCR, à l'heure où EDF lance sa grande réforme tarifaire. Informé de l'intention de Jean Médecin, Alexis Jaubert rédige un courrier dans lequel il évoque les dangers que ferait courir une sécession des élus urbains[74]. Pour éviter un tel scénario, il propose au maire de Nice de créer une section des villes au sein de la FNCCR, à l'image de celles qui existent déjà pour les régies, le gaz et l'eau. Il lui suggère d'en être le président et, au-delà, de se porter candidat pour siéger au conseil d'administration de la Fédération. La manœuvre est habile : elle consiste à « enrôler » un dissident au sein des institutions existantes afin de tuer dans l'œuf toute velléité d'émancipation.

Quelques entretiens suivent cette initiative, entre Alexis Jaubert et Jean Médecin d'une part, Georges Gilberton et M. Rahoult d'autre part[75]. Ils aboutissent au projet de mise en place d'une section des villes. Saisies de cette demande, les instances décisionnelles de la Fédération se prononcent favorablement et en proposent la présidence à Jean Médecin[76]. Comme ses homologues, cette nouvelle section doit s'efforcer de financer par elle-même son activité, sur la base des cotisations de ses membres. Pour ce faire, la Fédération déploie un intense travail de démarchage des édiles

---

72 Courrier de Jean Médecin au maire de Tourcoing daté du 10 septembre 1953 (Arch. FNCCR, D. AB 009).

73 « Note sur l'évolution de la tarification de l'électricité et les avantages qui en résultent pour les habitants des communes rurales par rapport aux communes urbaines et industrielles », mars 1952, p. 3 (Arch. FNCCR, D. AB 009).

74 Courrier d'Alexis Jaubert à Jean Médecin, 30 octobre 1953 (Arch. FNCCR, D. AB 009).

75 Arch. FNCCR, D. AB 009. M. Rahoult exerce la fonction de directeur adjoint des services techniques de la mairie de Nice.

76 FNCCR, PV de l'AG du 23 novembre 1953 (Arch. FNCCR, D. AB 009 et AA 004 bis).

municipaux, dont certains avaient été auparavant contactés par le maire de Nice. Quelques mois seulement après la tentative de scission, 18 nouvelles communes ont déjà rejoint les rangs de la section, en attendant que d'autres se décident[77]. La FNCCR montre ainsi sa capacité à convertir une menace en atout, son assise politique étant un peu plus encore confortée par ces nouvelles adhésions.

La section des villes mène une activité assez régulière au cours des années qui suivent sa création. Son existence ne remet aucunement en cause les grandes lignes directrices de la Fédération. La stratégie poursuivie par Alexis Jaubert et ses successeurs consiste en effet à faire en sorte que ses travaux soient fortement encadrés. Lors des congrès, elle dispose d'une certaine latitude d'action lorsqu'il s'agit d'aborder des domaines nouveaux, comme le chauffage urbain, les ordures ménagères, les parkings ou les transports en commun[78]. En revanche, les questions d'électricité et de gaz continuent à être traitées dans des enceintes plus larges, ce qui neutralise toute forme de contestation de la part des villes. Par ce jeu subtil, les revendications urbaines sont endiguées et ne menacent pas les intérêts des élus ruraux, force politique majoritaire au sein de la Fédération.

À l'issue de cet épisode, la FNCCR conforte un peu plus son statut d'interlocuteur privilégié d'EDF. Ne pouvant prendre appui sur d'autres instances représentatives, l'entreprise publique doit composer avec elle, dans un contexte finalement assez favorable aux autorités concédantes. L'échec des EPD est en effet récent et donne lieu à des prises de position sporadiques de la part des élus. Elles laissent à penser qu'une nouvelle attaque contre la FNCCR pourrait être très mal venue. EDF a donc tout intérêt à calmer le jeu et à préserver son partenaire, qui affirme lors de son XIIIe congrès national, organisé à Paris en 1953, sa ferme volonté d'être un acteur des réformes tarifaires[79]. Cumulant des ressources à la fois juridiques (le statut d'autorité concédante des communes) et politiques (ce que les dirigeants d'EDF appellent en interne le « rachat de l'article 2 »[80]), les responsables de la FNCCR se présentent donc comme des interlocuteurs incontournables.

---

77 Courrier d'Alexis Jaubert à Jean Médecin, 25 février 1954 (Arch. FNCCR, D. AB 009).

78 Courrier d'Alexis Jaubert à Jean Médecin, 29 avril 1954 (Arch. FNCCR, D. AB 009). Voir aussi les bulletins de la Fédération, qui se font l'écho des différents congrès.

79 *Bull. FNCCR* n° 25, 1953, p. 18.

80 Cette expression (du nom de l'article de la loi de 1946 prévoyant la création des EPD) fait référence aux concessions accordées par EDF après l'échec de la mise en place des EPD (Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 136).

La FNCCR et la construction d'une nouvelle tarification

Trois dossiers majeurs illustrent la capacité d'influence de la Fédération. Le premier a trait à la défense de l'ensemble des usagers basse tension (BT) vis-à-vis des autres catégories de consommateurs. Le deuxième concerne l'adoption d'une péréquation départementale des prix de l'électricité, à laquelle Gabriel Dessus et Marcel Boiteux sont pourtant opposés. Enfin, le dernier exemple renvoie aux arbitrages réalisés, au sein des tarifs BT, en faveur des petits usagers et des agriculteurs, ce qui pénalise d'autres types de consommateurs (artisans, petits professionnels).

La FNCCR et l'élaboration du tarif vert

La FNCCR intervient très en amont dans le processus de réforme, dès l'élaboration (1951-1955) du tarif vert destiné à alimenter la clientèle industrielle et les distributeurs (centres d'EDF, régies, SICAE et SEM). Bien que ce dossier concerne plutôt les gros consommateurs d'électricité, la Fédération a bien conscience qu'il ne sera pas neutre pour les usagers BT qu'elle défend. Tout d'abord, la refonte des tarifs THT, HT et MT pourrait être l'occasion pour EDF de revenir sur la situation très avantageuse dans laquelle se trouvent les clients BT, qui ne supportent qu'une partie des prix de revient qui leur échoient (au détriment des industriels). Elle pourrait entraîner des rééquilibrages se traduisant par des hausses substantielles en leur défaveur. Le second enjeu pour la FNCCR tient au fait que les tarifs HT correspondent au prix auquel les centres de distribution achètent leur courant au Service national d'EDF et qu'ils entrent pour 50 % dans le calcul des coûts supportés par les consommateurs BT[81]. Certains choix sont donc susceptibles d'avoir des effets importants au moment de la réforme des tarifs BT, ce qui pourrait alors entraver l'action de la FNCCR. Il en est de la question de la péréquation tarifaire entre villes et campagnes ou des différences de prix entre zones thermiques et hydrauliques.

Défendre les usagers domestiques contre les industriels

L'existence de subventions croisées entre usagers de haute et basse tensions n'est, au final, que peu remise en question lors de l'élaboration du tarif vert. Il faut dire que, sur ce point, le rapport de force n'est guère favorable aux réformateurs et aux clients industriels. Dès l'examen des

---

[81] « État des études de tarification », 18 octobre 1951, annexe n° II (Arch. EDF, B. 801633).

premiers projets, le CA d'EDF acte, avec Georges Gilberton, qu'« en aucun cas, la nouvelle tarification ne devra[it] amener un transfert de richesse d'une catégorie de consommateurs à une autre[82] ». Cette prise de position montre que plusieurs acteurs souhaitent éviter des augmentations de tarifs trop importantes pour les petits abonnés : la FNCCR mais aussi les syndicats d'EDF (dont la CGT) et les hauts fonctionnaires de la direction des Prix du ministère des Finances. L'électricité BT entrant dans le panier des biens et services servant à calculer l'inflation, ces derniers souhaitent minimiser les hausses, se muant, sur ce dossier, en soutiens de poids pour la Fédération. Conséquence de cette alliance robuste, il est prévu que le tarif vert soit calculé en conservant les mêmes proportions de recettes entre catégories de consommateurs[83]. Ce principe est amendé – mais à la marge – lors de la publication officielle du nouveau tarif, à l'été 1955. Les chiffres avancés par EDF font alors apparaître que la généralisation de la grille des prix conduirait à une diminution des recettes de 10 à 12 % pour les consommateurs HT et, parallèlement, à une hausse de 15 à 18 % pour les usagers BT[84]. Dans le même temps, les dirigeants d'EDF doivent répondre à une demande pressante du gouvernement, qui exige d'appliquer une baisse sensible des tarifs HT (chiffrée à environ 10 milliards de francs, soit 217 millions d'euros de 2016), au nom de la politique de décentralisation et de compétitivité industrielle qu'il entend mener[85]. Afin de compenser les pertes résultant de cette intervention, Roger Gaspard propose qu'une partie du déficit occasionné (2 milliards de francs) soit couvert par les usagers BT. Georges Gilberton et la FNCCR fulminent[86] mais ne peuvent s'opposer à l'opération. Il faut dire que cet ajustement reste modéré, eu égard à l'ensemble des volumes financiers concernés. Globalement, la FNCCR, forte de l'appui d'autres acteurs, a pu maintenir les grands équilibres existants.

---

82 CA d'EDF, séance du 23 février 1951 (Arch. d'EDF, B. 881347).

83 CE d'EDF, « Note sur l'éventualité de remaniements tarifaires », réunion du 24 novembre 1954, p. 2 (Arch. EDF, B. 891496).

84 *Cf. supra*, § « Les enjeux politiques de la nouvelle tarification ».

85 CE d'EDF, réunion du 23 juin 1954 (Arch. EDF, B. 891496) ; CA d'EDF, séance du 24 juin 1955, pp. 16-21 (Arch. EDF, B. 801987). Il s'agit de la baisse de 10 % des prix de vente aux industriels exigée par Jean-Marie Louvel, à laquelle Robert Frost fait référence dans son ouvrage (*op. cit.*, p. 143).

86 CE d'EDF, réunion du 23 juin 1954 (Arch. EDF, B. 891496) ; CA d'EDF, séance du 24 juin 1955, pp. 16-21 (Arch. EDF, B. 801987). *Cf.* également *Bull. FNCCR* n° 32, 1955, pp. 46-48.

Favoriser une future péréquation départementale des prix de basse tension

L'autre enjeu majeur pour les dirigeants de la FNCCR est de s'assurer que les décisions prises au moment de l'élaboration du tarif vert ne viendront pas compromettre certains choix ultérieurs, lorsqu'il s'agira de discuter de la structure des prix BT. Deux dossiers retiennent en particulier leur attention. Le premier concerne la péréquation des tarifs BT entre villes et campagnes, revendication que la Fédération porte depuis sa création. L'objectif est de faire en sorte que la réforme marque une étape décisive dans le processus d'uniformisation qui a débuté avec les décrets-lois de 1935, mais qui est encore loin d'être achevé. Or, une telle unification ne peut s'entrevoir qu'à la condition expresse qu'en amont, le tarif HT soit fixé par département et non au niveau infradépartemental (en fonction des coûts de desserte dépendant de la taille des communes, de la proximité de l'usager au réseau de transport, etc.). Sur ce point, la FNCCR n'a guère à lutter, les options prises par le service commercial d'EDF allant très rapidement dans le sens de ses idées.

Pour la vente aux distributeurs (centres EDF-GDF, régies, SICAE et SEM), dont dépendent ensuite les consommateurs BT, les barèmes proposés par le Service national sont fixés par catégories de centres, unités dont les frontières épousent globalement les départements. Cinq grandes zones tarifaires sont définies en fonction des prix de revient marginaux de développement[87]. Ce choix permet de ménager les élus locaux, à une époque où la mise en place des EPD est encore d'actualité[88]. Il laisse la porte ouverte (mais ne l'entérine pas pour autant) à une possible unification des tarifs BT entre communes rurales et urbaines. Pour les autres usagers de la HT (les industriels), EDF se range rapidement à l'idée d'asseoir sa politique de prix sur des bases départementales. En 1951, 23 zones tarifaires sont délimitées pour desservir cette clientèle. Elles correspondent à des groupements de départements dans lesquels a été réalisée une péréquation totale des prix. Ainsi, un industriel situé en périphérie d'une ville importante doit payer le même tarif que son homologue situé en zone rurale, indépendamment des coûts de desserte. Pour réduire le nombre total de zones concernées, le service commercial a également procédé à un « écrasement [estimé à

[87] « Prix de cession de l'énergie par le service national aux centres de distribution », 20 juin 1950 (Arch. EDF, B. 891493).

[88] « Tarif des fournitures en Haute Tension du Service National applicable à la vente aux Centres de Distribution », document sans date mais vraisemblablement rédigé en 1952 (Arch. EDF, B. 801602).

50 % de la différence] de l'éventail des coûts de distribution, favorisant très notablement les départements à faible densité de population[89] ». Gabriel Dessus reconnaît l'influence de la FNCCR, signalant que « le projet soumis à la Commission [de l'exploitation d'EDF et adopté par elle], loin d'ignorer les considérations développées par M. Gilberton, va, parfois, au-delà des désirs qu'il a exprimés[90] ».

Promouvoir l'hydroélectricité contre le thermique

La valorisation des coûts de production entrant dans le calcul du tarif vert constitue l'autre grand dossier important pour la FNCCR, en vue de préparer la réforme des tarifs BT. Elle s'inscrit dans le cadre d'un débat plus général qui oppose alors les partisans du thermique et ceux de l'hydraulique[91]. Les premiers, soutenus par les ministères de l'Industrie (dont Gabriel Taïx) et des Finances, estiment que l'énergie d'origine thermique doit être privilégiée dans la stratégie d'investissement d'EDF. Elle leur semble en effet offrir de nombreux avantages : rapidité de la construction et de la mise en service, coûts et volumes d'investissements assez peu élevés. Les seconds, très présents à EDF (état-major et direction de l'Équipement) et à la CGT, misent au contraire sur l'hydraulique. Ils la savent certes plus onéreuse et plus longue à installer mais la considèrent comme l'énergie du progrès et de l'indépendance nationale. La FNCCR se range clairement du côté des hydrauliciens. Cette prise de position s'inscrit en droite ligne des idées qu'elle a toujours défendues, à savoir une politique d'équipement ambitieuse. Mais elle s'explique aussi, de manière plus prosaïque, par le fait que beaucoup de ses membres ont des liens forts avec des régions dans lesquelles ce type d'énergie est majoritaire : la Corrèze (Alexis Jaubert), l'Allier (Georges Gilberton), l'Aveyron (Paul Ramadier), le Puy-de-Dôme (Michel Champleboux) ou la Creuse (Camille Riffaterre). La défense de la place de l'hydraulique dans le « mix énergétique » national répond donc aussi à une crainte : que les attaques des thermiciens n'aboutissent à remettre en cause l'avantage tarifaire dont bénéficient le Massif central et le sud-est.

L'élaboration des tarifs HT fait l'objet d'un affrontement entre les deux camps. Bien que les dirigeants d'EDF se prononcent en faveur de

---

89 « Étude sur une tarification régionale de l'énergie », note présentée à la réunion de la commission de l'exploitation d'EDF du 22 février 1951 (Arch. EDF, B. 801633).

90 CE d'EDF, réunion du 21 novembre 1951, p. 12 (Arch. EDF, B. 891494).

91 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 68-72.

l'hydraulique[92], Gabriel Dessus s'efforce de ne pas trop pénaliser l'énergie thermique, en phase avec Pierre Grézel, qui estime que cette source est en mesure de répondre rapidement aux besoins[93]. La détermination du prix du charbon et du taux d'intérêt à appliquer aux investissements figurent parmi les sujets de discussion les plus nourris entre EDF et la FNCCR[94]. Arguant des progrès réalisés par l'industrie thermique depuis l'avant-guerre, Gabriel Dessus plaide pour faire figurer un prix du charbon modéré, lorsque Georges Gilberton voudrait le majorer fortement. Sur ce point, le premier l'emporte, à la suite d'une réunion organisée avec les Charbonnages de France[95].

La fixation du taux d'intérêt applicable aux investissements donne lieu à des débats beaucoup plus vifs, qui dépassent la simple question tarifaire. L'enjeu est de taille. Un chiffre bas favorisera la construction de centrales hydrauliques, dont le coût est substantiel et la rentabilité lointaine[96]. À l'inverse, un niveau plus élevé confortera le thermique, caractérisé par des immobilisations moins importantes et un retour sur investissement plus rapide. Dès les premiers échanges, fin 1951, Georges Gilberton plaide pour un taux d'intérêt peu élevé. Sans que cette décision lui soit entièrement imputable, le passage d'un loyer de l'argent de 6 % à 4,5 % dans les calculs des premières études constitue une petite victoire pour lui[97]. Il ne faudrait pas exagérer le poids de la FNCCR sur ce dossier, qui dépasse la tarification et concerne plus généralement la politique énergétique nationale. D'autres acteurs sont beaucoup plus centraux dans la prise de décision, comme les tutelles de l'État ou le Commissariat général au plan. On ne saurait toutefois sous-estimer le soutien que peut apporter une Fédération encore puissante et qui sait maintenir une pression continue sur la composante tarifaire du dossier. En tout état de cause, l'influence des partisans de l'hydraulique apparaît clairement lors de la publication, en 1956, du tarif vert. Alors qu'il souhaitait rééquilibrer les coûts (et donc les tarifs) entre zones thermiques et hydrauliques[98], le service commercial d'EDF doit se

---

92 *Ibid.*

93 *Cf. supra* et nos développements sur les enjeux politiques de la tarification.

94 CE d'EDF, réunions des 21 novembre et 12 décembre 1951 (Arch. EDF, B. 891494), du 20 février 1952 (Arch. EDF, B. 891495), du 25 mars 1953 (Arch. EDF, B. 801602) et du 24 novembre 1954 (Arch. EDF, B. 891496) ; CA d'EDF, séance du 24 juin 1955 (Arch. d'EDF, B. 881348).

95 CE d'EDF, réunion du 12 décembre 1951, p. 8 (Arch. EDF, B. 891494).

96 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 148-154.

97 CE d'EDF, réunion du 21 novembre 1951, pp. 10-15 (Arch. EDF, B. 891494).

98 CE d'EDF, « Note sur l'éventualité de remaniements tarifaires », réunion du 24 novembre 1954 (Arch. EDF, B. 891496).

ranger à une solution sous-optimale de son point de vue[99]. Alliée à d'autres acteurs, la FNCCR a donc su préserver les intérêts non pas de tous les usagers domestiques mais de certains de ses adhérents.

Fort de ces avancées, Georges Gilberton donne son accord au tarif vert[100]. Quelques mois plus tard, le nouveau barème commence à être diffusé, soulevant la colère de certains industriels et hommes politiques. La FNCCR n'est pas en reste. Réunis en congrès à Perros-Guirec en juin 1957, plusieurs de ses membres fustigent les tarifs HT. Ils les trouvent trop élevés, notamment par rapport à ceux qui relèvent de l'article 8 de la loi de 1946[101]. Ils estiment également que les régies, SICAE et SEM seront pénalisées, ainsi que certains territoires. Face à ces réactions, les dirigeants de la Fédération ne cherchent guère à assumer leurs choix, qui les ont conduits à ne pas opposer de véto à EDF. On peut penser qu'il ne leur est guère facile d'étaler au grand jour leur action plutôt contraire aux intérêts des industriels HT (car faisant peser sur eux une partie des coûts qui auraient dû être supportés par les usagers BT), des distributeurs non nationalisés[102] et de certaines régions (thermiques). Mais il est clair qu'en privilégiant (certains de) leurs mandants, ils ont bel et bien contribué à pousser l'entreprise à pratiquer des tarifs plus élevés qu'ils n'auraient dû l'être au regard de la doctrine marginaliste.

Une victoire pour la FNCCR : la péréquation départementale des tarifs basse tension

Le chantier de la haute tension étant clos, peuvent commencer, à partir de 1959, les discussions autour de la nouvelle grille des prix pour la basse tension (BT). La FNCCR y occupe une place centrale, bien plus importante que lors de l'élaboration du tarif vert. Il faut dire qu'elle est plus légitime à agir, dans la mesure où, représentant les autorités concédantes, elle peut revendiquer d'être le porte-parole des consommateurs. Elle est en outre en situation de monopole, faute d'associations concurrentes, ce qui lui confère un statut d'interlocuteur privilégié pour EDF. Cette position hégémonique lui permet de négocier la réforme quasiment à huis-clos, au sein d'un cercle étroit ne comportant qu'une dizaine d'acteurs, autour d'un couple formé par Marcel Boiteux et Georges Gilberton. Y sont également

---

99 Note « Tarifs haute tension », § II. p. 2, 10 avril 1956 (Arch. EDF, B. 801616).

100 CA d'EDF, séance du 24 juin 1955 (Arch. d'EDF, B. 881348).

101 *Bull. FNCCR* n° 42, 1957, pp. 26-33.

102 Nous reviendrons sur la défense ambiguë des régies dans le chapitre 8.

associés Roger Gaspard, le directeur général d'EDF, et la direction de l'Électricité, lorsqu'il s'agit notamment d'obtenir des arbitrages ou de réfléchir à la mise en œuvre des accords qui ont été conclus.

Les premiers projets d'EDF : limiter toute forme de péréquation géographique

Quatre années sont nécessaires pour venir à bout des discussions, ce qui donne la mesure de l'âpreté des négociations entre l'entreprise publique et la FNCCR. Parmi les différends qui opposent les deux partenaires, la péréquation des tarifs entre villes et campagnes constitue assurément le point le plus conflictuel[103]. Cette disposition, qui est réclamée par la Fédération, contrevient en effet à la pureté des préceptes marginalistes mis en avant par EDF. S'il admet l'existence de formes de péréquation géographique, Gabriel Dessus entend les réduire à la portion congrue. Il l'évoque dès 1947, lorsqu'il écrit que « l'élaboration d'une politique tarifaire suppose une évaluation correcte des prix de revient de l'énergie, prix discriminés autant que faire se peut par localité et par usage[104] ». Il faut dire qu'à l'époque, les coûts de desserte des abonnés ruraux et urbains varient dans des proportions allant du simple au double, en défaveur des premiers[105]. Pour Gabriel Dessus, ces écarts de charges justifient une différenciation tarifaire qui lui paraît compatible avec la notion d'égalité de traitement inscrite dans la loi de nationalisation. Ils doivent se répercuter sur le montant de la prime fixe payée par les usagers, qui est destinée à rémunérer les coûts d'acheminement de l'électricité. Ne pas en tenir compte et aller dans le sens d'une uniformisation totale des prix serait une hérésie.

Après quelques débats internes, cette position est avalisée par les dirigeants d'EDF. Une péréquation des tarifs entre villes et campagnes (par grande zone géographique) n'est prévue que pour l'éclairage (5 hW)[106]. *A priori*, l'exception peut paraître importante. Elle l'est moins si l'on considère qu'il s'agit d'un usage pour lequel la fonction « signal » du prix

[103] Poupeau François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité territoriale… », *art. cit.*, pp. 613-619.

[104] « Note pour Monsieur Grézel. Contribution à l'étude des prix de revient », 15 janvier 1947 (Arch. EDF, B. 800438).

[105] Lorgeou Jean, *La tarification des fournitures en basse tension en France. Aspects théoriques et pratiques de l'élaboration du tarif universel*, UNIPEDE, Conférence tarification, Madrid, 21-23 avril 1975, pp. 1-29.

[106] Commission commerciale d'EDF, réunion du 12 mai 1947, pp. 3-5 (Arch. EDF, B. 801633).

ne joue pas ou très peu (on éclaire le plus souvent par nécessité !) et que ce tarif est destiné à disparaître avec le développement de l'équipement électrique des ménages. L'enjeu pour Gabriel Dessus porte surtout sur les niveaux de consommation supérieurs, qui sont appelés à croître. Sont concernés, en particulier, les tarifs de troisième tranche domestique (le simple éclairage appartient à la première tranche), la force motrice et l'éclairage commercial[107]. Selon les premiers calculs, l'application des principes marginalistes se traduirait par des différences territoriales notables, d'un rapport de 1 (pour Paris) à 1,33 (dans les campagnes) pour les prix de troisième tranche et ceux qui sont censés leur succéder[108].

Cette volonté de circonscrire la péréquation des tarifs au strict minimum constitue d'emblée un point de fixation majeur dans les échanges avec la FNCCR, qui plaide pour une uniformisation départementale de tous les prix. Appelé à se prononcer sur les premières propositions d'EDF, Alexis Jaubert refuse de participer aux discussions, au motif que le document présenté est « contraire à la volonté du législateur [et que] […] la différenciation tarifaire prévue entre villes et campagnes ne tendrait qu'à opposer les villes et les campagnes, hypothèse qui lui paraît dangereuse pour l'avenir de la nationalisation[109] ». Pour les dirigeants de la Fédération, le projet de nouvelle tarification constitue une formidable opportunité : parachever le processus d'uniformisation des prix qu'ils ont commencé à initier depuis les décrets-lois de 1935. La péréquation tarifaire telle qu'ils l'envisagent doit s'entendre au plan départemental et non national[110]. Il s'agit en effet de défendre les usagers ruraux sans pour autant « tuer » le pouvoir de négociation des concédants, en adoptant un tarif unique sur l'ensemble du territoire français. Pour beaucoup d'élus, une telle mesure pourrait être le prélude à une possible transformation des concessions communales en concessions d'État[111]. C'est donc sur un entre-deux (unifier par département tout en conservant des différences de tarifs entre régions) que se positionne la FNCCR.

---

107 « Note sur la politique commerciale (III) », 12 mai 1952, p. 2 (Arch. EDF, B. 891253).

108 « Directives pour la tarification 3ème tranche et cuisine », 3 novembre 1952 (Arch. EDF, B. 891253).

109 CE d'EDF, réunion du 24 octobre 1951, p. 10 (Arch. EDF, B. 891494).

110 En 1961, les adhérents se prononcent pour une unification départementale à l'unanimité moins une voix (FNCCR, PV de la réunion des présidents des syndicats, 30 janvier 1961, p. 16, Arch. FNCCR, D. AB 001 et D. AA 011).

111 FNCCR, PV de la réunion de l'Assemblée permanente des présidents de syndicats (APPS), 21 février 1962, pp. 5-9 (Arch. FNCCR, D. AB 001).

L'arbitrage de Roger Gaspard en faveur de la FNCCR

Dans les années qui suivent, les discussions piétinent. Les dirigeants de la Fédération campent sur une posture intransigeante, tout comme Gabriel Dessus. Dans le projet qu'il soumet, le 30 mars 1955, à la commission de l'exploitation du CA d'EDF, celui-ci propose toujours une différenciation géographique des tarifs, pour tenir compte des prix de revient[112]. Cette divergence radicale menace de faire échouer les négociations. De l'avis de plusieurs observateurs contemporains[113], les relations sont exécrables entre Gabriel Dessus et Georges Gilberton, alors qu'EDF doit mener à terme le chantier de la tarification. On peut y voir l'une des raisons pour lesquelles Gabriel Dessus est dessaisi en 1955 du dossier, au profit de Marcel Boiteux, qui devient désormais l'interlocuteur de la Fédération[114].

Bien qu'il permette de rétablir un climat d'écoute réciproque avec Georges Gilberton, ce remplacement n'est pas de nature à régler, dans l'immédiat, la question de la péréquation. Marcel Boiteux, le nouveau responsable du service des études économiques générales (EEG), partage en effet les idées de son ancien chef et s'efforce de ne pas céder sur ce qu'il considère lui aussi comme un aspect central de la réforme. Lorsque les discussions s'amorcent en 1959 avec la FNCCR, le projet de tarif BT d'EDF inclut toujours une différenciation des prix entre villes et campagnes, qui porte sur les primes fixes[115]. Le sujet de la péréquation refait surface lorsque les premières ébauches de tarifs montrent qu'un net rééquilibrage serait nécessaire, en défaveur des usagers ruraux. Dans une note écrite le 23 mai 1959, Marcel Boiteux fait alors état d'« une voie sans issue[116] ».

La FNCCR étant en position de force (on ne peut faire passer de réforme sans son assentiment), il faut donc un arbitrage « en haut lieu[117] » pour trouver une solution, faute de quoi les négociations sont promises à un enlisement durable. Un accord se dessine le 3 juin 1959, après une réunion bilatérale organisée entre Roger Gaspard et Georges Gilberton[118].

---

112 CE d'EDF, « Études en vue d'une nouvelle tarification », réunion du 30 mars 1955 (Arch. EDF, B. 801617).

113 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 158 ; Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 80-84.

114 Massé Pierre, *op. cit.*, p. 113.

115 « Cahier des charges D.P. », 11 avril 1959 (Arch. EDF, B. 943586).

116 « Tarifs B.T. », note datée du 23 mai 1959 (Arch. EDF, B. 891184).

117 Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 94.

118 « Essai d'un nouveau tarif horaire B.T. », 15 juillet 1959 ; « Projet de tarif horaire B.T. Accord complémentaire », 15 juillet 1959 (Arch. EDF, B. 891184).

À l'issue de cette entrevue, un nouveau « tarif horaire B.T. » est mis à l'étude. Pour la première fois, EDF ne mentionne aucune différenciation des prix (notamment pour la prime fixe) entre usagers ruraux et urbains. Apparaît également, dans un document confidentiel, l'engagement selon lequel « l'égalité [promise par Roger Gaspard] des prix dans les communes urbaines et rurales d'un même département ne sera pas remise en cause[119] ». Peu de temps après, fin novembre 1959, les services d'EDF qui sont chargés d'élaborer la politique commerciale prennent acte de cette inflexion majeure[120]. La décision ne sera plus jamais remise en cause. Bien que ne mettant pas un terme aux négociations sur les tarifs BT, elle constitue une victoire éclatante pour la Fédération, qui récompense plus de vingt ans d'efforts continus[121].

Protéger certaines catégories d'usagers : la coproduction du tarif universel de 1963

La péréquation urbain-rural ayant été acquise de haute lutte, les négociations en vue de la tarification BT peuvent se poursuivre à partir de l'été 1959. Elles s'achèvent en 1963 avec l'adoption du tarif universel, qui vient conclure un processus qu'il n'est pas abusif de qualifier de coproduction entre EDF et la FNCCR[122]. Les discussions sont très vives durant ces quatre années. Elles portent sur le sort réservé à certains types d'usagers auxquels la Fédération est particulièrement attachée. Il s'agit, pêle-mêle, des abonnés domestiques (notamment ceux qui consomment peu), des agriculteurs, des artisans ruraux, des communes, catégories qui ont tout à craindre de la réforme car payant des tarifs inférieurs aux coûts qu'elles font supporter à EDF. Conscients des enjeux, les dirigeants de la FNCCR se montrent vigilants à ce que les propositions d'EDF ne donnent pas du crédit à ceux qui, dans ses rangs, fustigent encore l'échec de la mise en œuvre des EPD. Marcel Boiteux et son équipe en sont conscients, qui

---

119 « Projet de tarif horaire B.T. Accord complémentaire », 15 juillet 1959 (Arch. EDF, B. 891184).

120 « Les principales options rencontrées dans l'élaboration des tarifs B.T. », 28 décembre 1960 (Arch. EDF, B. 891184).

121 Sur la poursuite du processus d'uniformisation des tarifs au plan national : Poupeau François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité territoriale… », *art. cit.*. pp. 619-625.

122 Les principales évolutions sont très bien décrites dans un document de la FNCCR : « Évolutions des études, depuis 1958, d'une nouvelle tarification de l'énergie électrique applicable aux concessions de distribution publique » (Arch. FNCCR, D. FE 017).

préfèrent accepter certains compromis plutôt que de risquer l'implosion de la Fédération et l'émergence d'une frange plus radicale d'élus locaux[123].

Les blocages autour de l'introduction d'une prime fixe

Ce souci de préserver Georges Gilberton et Alexis Jaubert (puis son successeur Léon Curral[124]) se manifeste dès l'été 1959, lorsqu'il s'agit de relancer le processus de négociation. La décision, prise en juin, d'uniformiser les prix au plan départemental va peser lourdement sur les futurs équilibres économiques. Elle nécessite de trouver des marges de manœuvres tarifaires pour éviter que l'opération ne se solde par un déficit budgétaire, solution impossible à envisager pour EDF, qui s'est engagée à ce que les remaniements soient neutres au plan financier. Deux options s'offrent alors aux dirigeants de l'entreprise publique. La première consiste à augmenter l'ensemble des tarifs payés par les usagers domestiques. La seconde est de ponctionner plutôt les professionnels (petits artisans, boulangers, etc.), en renonçant à réduire l'écart entre les prix qu'ils paient et les coûts, inférieurs, qu'ils génèrent. Marcel Boiteux écarte d'emblée la première voie, estimant qu'elle « condui[r]ait inévitablement la négociation à un échec[125] », la FNCCR ne voulant pas être associée à une mesure impopulaire. Aussi, « au mépris des principes les plus sacrés du marginalisme[126] », il choisit plutôt d'ajourner tout rééquilibrage en faveur des professionnels. Cette catégorie d'usagers, que la Fédération défend beaucoup moins, constitue une « variable d'ajustement » bienvenue dans un tel contexte.

Ce premier compromis ne calme que temporairement les ardeurs de la FNCCR. En mars 1961, Marcel Boiteux présente un premier projet concret au CA d'EDF[127]. Il propose trois tarifs : un « tarif normal » pour les petits abonnés (puissance inférieure à 4 kVA) ; un « demi-tarif », qui comporte un prix de l'énergie moitié moindre mais avec une prime fixe plus élevée (puissances comprises entre 2 et 10 kVA) ; un « tarif horaire » enfin, que l'on peut souscrire à partir de 4 kVA (il devient obligatoire au-delà de 10 kVA), qui inclut une prime fixe identique à la précédente

---

123 Le document « La corbeille du président C[urral] », certainement rédigé par Marcel Boiteux le 28 septembre 1962, montre cette volonté de ménager la FNCCR (Arch. EDF, B. 891115).

124 Il préside la FNCCR de 1961 à 1964.

125 « Accord tarifaire avec M. Gilberton », 20 juillet 1959 (Arch. EDF, B. 891082).

126 *Ibid.*

127 CA d'EDF, séance du 24 mars 1961 (Arch. EDF, B. 801987 et 881350). Voir aussi « Projet de nouvelle tarification B.T. », annexe à la lettre de Marcel Boiteux à Georges Gilberton, 16 mars 1961 (Arch. EDF, B. 891115).

mais des tarifs différenciés suivant les heures et les saisons. Pour les petits usagers, dont les besoins sont faibles (inférieurs à 1 kVA), la prime fixe disparaît quasiment, au profit d'une « modalité de paiement » consistant à convertir les trois-quarts de la prime sous forme de tranche, comme il en existe alors. En outre, Marcel Boiteux propose d'unifier totalement le « tarif normal » et le « demi-tarif », au motif que la péréquation urbain-rural aboutit à de très faibles différences entre régions et que les gains associés à un prix national unique l'emportent sur les coûts.

Ces propositions font l'objet d'un accueil mitigé de la part de la Fédération. Celle-ci se prononce contre une unification nationale des tarifs. Elle y voit une atteinte au pouvoir concédant, les communes et leurs groupements se trouvant alors privées d'un levier important (la négociation de tarifs locaux). Mais les réactions les plus vives concernent l'introduction d'une prime fixe, à laquelle la FNCCR a toujours été opposée[128]. Tout en se réclamant favorables aux grands principes de la nouvelle tarification, elle n'a pas renoncé au système de tranches qui existait avant-guerre. Celui-ci permettait d'étaler le montant de la prime fixe en fonction de la consommation, de sorte qu'une personne utilisant peu d'électricité ne supportait qu'une petite partie des coûts fixes occasionnés par son branchement. Lors de l'examen par le CA d'EDF du projet présenté par Marcel Boiteux, Léon Curral et George Gilberton vont dans ce sens. Ils demandent à ce que la modalité de paiement envisagée pour les petits abonnés soit étendue à d'autres catégories de consommateurs, au risque sinon de pénaliser les agriculteurs, certains artisans voire même des familles modestes en vacances[129]. La mesure revient de fait à favoriser les courtes utilisations, ce contre quoi, précisément, la prime fixe a été instaurée[130]. Réunis en congrès durant l'été 1961, les adhérents de la Fédération maintiennent la pression, en votant plusieurs résolutions exigeant la suppression des primes fixes jusqu'à 10 kVA au moins de puissance[131]. Ils restent d'autant plus vigilants que, fin 1961, les premières études résultant d'une facturation à blanc ne font que confirmer leurs craintes. Elles font apparaître que certains départements à prédominance rurale et à faible niveau de revenus pourraient subir des hausses parfois supérieures

[128] *Cf.* le mémoire de 1934 : « Tarifs de vente de l'énergie au public » (Arch. FNCCR, D. AB 001).

[129] EDF, « CR affiné de la commission du 22 mars 1961 », pp. 2-3 (Arch. EDF, B. 891185).

[130] « Les principales options rencontrées dans l'élaboration des tarifs B.T. », 27 décembre 1960, p. 3 (Arch. EDF, B. 891185).

[131] *Bull. FNCCR* n° 57, 1961, pp. 25-31. Voir aussi le PV de la réunion de l'APPS, 22 novembre 1961, pp. 12-13 (Arch. FNCCR, D. AB 001).

à 45 %[132]. Parmi les usagers les plus concernés figurent les petits abonnés, les artisans et exploitants agricoles (ces derniers consommant souvent beaucoup d'électricité en peu de temps), ainsi que les utilisateurs des anciens tarifs cuisine.

Le tarif universel, contre-projet de la FNCCR

Prenant acte des effets négatifs des propositions tarifaires d'EDF, la FNCCR adopte une stratégie plus offensive. Le 22 novembre 1961, ses dirigeants décident d'élaborer un contre-projet, qu'ils présentent comme compatible avec les principes du marginalisme[133]. Nommé « tarif universel » (le terme n'existait pas auparavant), il est officiellement soumis à EDF puis à Jean-Marcel Jeanneney, ministre de l'Industrie, la Fédération ayant à cœur de s'approprier les bénéfices politiques de la réforme[134]. Concrètement, le document propose un barème avec trois types de tarifs[135] : « simple » (sans modulation horaire, pour des puissances s'étalant de 1 à 10 kVA), « double » (pour des puissances identiques mais avec une différenciation des prix en fonction des heures creuses ou pleines) et « triple » (plus élaboré encore puisqu'il introduit également, pour des puissances supérieures à 6 kVA, des prix distincts pour les périodes de pointe). Des tarifs spécifiques les complètent pour les communes (éclairage public).

Deux différences majeures séparent cette grille de celle d'EDF. Tout d'abord, les trois tarifs principaux sont à charges fixes intégrées (ils sont donc à tranches). Ils ne comportent qu'un abonnement minime et déjà en vigueur, destiné à couvrir les seuls frais de comptage. La prime fixe disparaît donc, sauf pour un tarif universel modulé proposé sur option. Ensuite, la FNCCR réintroduit une forme de tarification en fonction des usages, alors qu'EDF s'y oppose, au nom du principe d'égalité de traitement. En témoigne l'introduction *de facto* d'une 4ème catégorie de prix, qui concerne la cuisine et la force motrice agricole[136].

C'est donc désormais sur la base de ce nouveau projet que portent les discussions avec EDF. Le fait que les propositions de la Fédération ne diffèrent

---

[132] CE d'EDF, « Nouvelle tarification B.T. », réunion du 24 janvier 1963 (Arch. EDF, B. 891504).

[133] *Bull. FNCCR* n° 63, 1964, pp. 25-34. Voir aussi la chemise « Tarif universel » (Arch. FNCCR, D. AB 001).

[134] Lettres à Roger Gaspard (22 février 1962) et à Jean-Marcel Jeanneney (27 mars 1962) (Arch. FNCCR, D. FE 097).

[135] FNCCR, « Contre projet de tarification basse tension », décembre 1961 (Arch. FNCCR, D. AB 001).

[136] « Réunion du 23 février 1962 chez M. Saulgeot » (CAC, V. 19770603, art. 69).

pas (à l'exception notable des primes fixes) des principes que l'entreprise a mis en avant facilite les pourparlers[137]. Au fil des mois, la structure du tarif universel élaborée par Georges Gilberton s'impose alors comme le nouveau cadre de référence, à partir duquel se négocient, entre mars 1962 et juin 1963, les futurs barèmes de prix. Les échanges portent surtout sur le montant des recettes attendues pour chaque catégorie de consommateurs (quels usages favoriser ?), la ventilation des charges (entre abonnement, coûts fixes étalés et prix variables), les « épaisseurs de tranche » (répartition de la prime en fonction du niveau de consommation) et les modulations saisonnières[138]. Lors de ces ultimes pourparlers, la FNCCR obtient des avantages substantiels pour les petits abonnés ruraux, les bénéficiaires du tarif cuisine, les agriculteurs utilisant la force motrice et les communes[139] (éclairage public). Le tableau de la figure 7 résume le barème des prix tel qu'il est publié au début de l'année 1965[140].

Fig. 7. *Barème de prix des nouveaux tarifs BT début 1965*

Nature du tarif	Type d'abonnement	Montant de l'abonnement mensuel (en francs)	Prix de l'énergie (en c/kWh)					
			Heures pleines Zones			Heures creuses	Importance de la tranche mensuelle (en kWh)	Valeur de la majoration (en c/kWh)
			A	B	C			
Simple tarif	Ménage	1,83	9,77	9,26	8,75		30	24,42
	Confort	3,66	9,77	9,26	8,75		40	24,42
	Grand confort	5,49	9,77	9,26	8,75		50	24,42
Double tarif	Ménage	5,13	9,77	9,26	8,75	4,07	30	24,42
	Confort	7,41	9,77	9,26	8,75	4,07	40	24,42
	Grand confort	9,69	9,77	9,26	8,75	4,07	50	24,42

137 Courrier de M. Boiteux à M. d'Ormesson, 20 mars 1962 (Arch. EDF, B. 891083).

138 Arch. EDF, B. 891185 et 891115. Voir aussi Arch. FNCCR, D. AB 001.

139 « La corbeille du président C[urral] », note du 28 septembre 1962 (Arch. EDF, B. 891115). Voir aussi le témoignage de Marcel Boiteux (Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 158 ; Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 93-98).

140 *Bull. FNCCR* n° 69, 1965, annexe à elec n° 48.

Si l'on excepte les petits abonnés (1 kVA), qui font l'objet d'un « tarif transitoire » appelé à disparaître, chaque consommateur peut choisir entre trois types de formules, en fonction de la puissance électrique qui est installée chez lui[141] : « ménage » (3 kVA), « confort » (6 kVA) et « grand confort » (9 kVA). Il peut opter pour un « tarif double », qui prévoit des prix d'heures creuses plus intéressants (moitié moindres), ou un « tarif simple », qui n'en a pas. Le prix comporte deux parties. L'une rémunère EDF en fonction de la consommation réelle, au sein de trois grandes zones de production : thermique, hydraulique et mixte (A, B et C sur le tableau). L'autre correspond à des frais fixes. Conformément aux souhaits de la FNCCR, ceux-ci sont répartis par tranche de consommation. Aucune prime fixe n'est donc instaurée. Seul un abonnement mensuel couvrant les frais de comptage est prévu.

Le nouveau projet reçoit l'onction des adhérents de la FNCCR, réunis en congrès à Toulouse fin juin 1963[142]. À cette occasion, les dirigeants de la Fédération se félicitent du travail accompli avec EDF et rendent hommage à Marcel Boiteux et à son équipe (MM. Chazal et Stasi). Par là-même, ils légitiment le bien-fondé de leur stratégie depuis la nationalisation, axée non pas sur une opposition qualifiée de stérile mais sur une collaboration constructive[143]. Fort de ce soutien, Marcel Boiteux peut mettre le projet à l'ordre du jour du CA d'EDF. Celui-ci l'adopte définitivement en décembre 1963, ce qui clôt une période d'intenses pourparlers. Pas moins de 25 séances de l'Assemblée permanente des présidents de syndicats (en interne à la FNCCR) et 42 réunions avec EDF ont été en effet nécessaires pour aboutir au compromis[144].

Imposer les tarifs en douceur : la voie longue et difficile de l'option

L'accord scellé autour du projet de nouvelle tarification ne met pas fin pour autant au processus de réforme. Il s'agit de faire en sorte que les futurs barèmes de prix, souvent supérieurs à ceux en vigueur, soient adoptés par les usagers, sans faire de remous. La chose avait déjà été difficile s'agissant des industriels, de nombreuses réclamations venant accompagner la mise en œuvre du tarif vert. Pour la basse tension, l'affaire s'annonce plus

[141] CE d'EDF, « Nouvelle tarification BT », réunion du 24 janvier 1963 (Arch. EDF, B. 891504).

[142] *Bull. FNCCR* n° 63, 1964, pp. 25-34 et 50-51.

[143] *Ibid.*

[144] FNCCR, PV de la réunion de l'APPS, 23 juin 1965, p. 4 (Arch. FNCCR, D. AB 003).

délicate encore car très sensible au plan politique. Un document interne à EDF datant de 1964 estime en effet que, sur l'ensemble du territoire, un département subira une hausse supérieure à 15 %, trois à 10 % et onze autres à 5 %, ce qui peut susciter des contestations[145]. En outre, les élus des villes pourraient s'opposer à la péréquation des prix, mesure prise sans aucune concertation avec eux.

Dès 1960, alors qu'ils pensent pouvoir conclure assez rapidement les négociations avec la FNCCR, les dirigeants d'EDF s'intéressent à cette question de la transition entre anciens et nouveaux tarifs. Ils envisagent alors deux possibilités[146]. La première, la plus orthodoxe, consisterait à appliquer instantanément la nouvelle grille, en la faisant figurer dans les cahiers des charges des contrats de concession, qui ont été maintenus par la loi de nationalisation. Elle a la préférence de la FNCCR, qui voit dans une telle opération le moyen de revivifier un pouvoir concédant mis à mal par l'échec des EPD et de tenter d'obtenir des résultats sur d'autres aspects (maîtrise d'ouvrage, investissements, etc.). C'est d'ailleurs la position que Léon Curral et Georges Gilberton tiennent officiellement vis-à-vis des membres de la Fédération[147]. La seconde piste consiste, comme pour le tarif vert, à procéder par voie d'option. Il s'agit de proposer les deux grilles de prix aux clients, en faisant en sorte que l'ancienne progresse plus rapidement que la nouvelle et, ce faisant, devienne plus chère. La manœuvre a l'inconvénient d'être longue et de nécessiter la complicité de la direction des Prix du ministère des Finances, toujours réticente à augmenter les tarifs de l'électricité. Elle a cependant pour avantage d'être discrète et d'éviter d'ouvrir le dossier de la révision des cahiers des charges de concession. Les dirigeants d'EDF se rangent à cette solution de l'option, qu'ils jugent moins risquée. Ils obtiennent le soutien des directions de l'Électricité (Industrie) et des Prix (Finances), qui sont sensibles à leurs arguments[148]. Malgré ses prises de position initiales, la FNCCR ne fait guère obstacle[149], estimant sans doute que les avantages qu'elle a obtenus pourraient être compromis par une trop forte publicité.

---

[145] « Écarts entre la nouvelle tarification basse tension et la tarification en vigueur », 27 mai 1964 (Arch. EDF, B. 891184).

[146] « Projet de tarification basse tension », 23 juillet 1960 ; « Réflexions sur la mise en application des nouveaux tarifs », 28 décembre 1960 (Arch. EDF, B. 891184).

[147] FNCCR, PV de la réunion de l'APPS du 28 mai 1963, p. 12 (Arch. FNCCR, D. AA 011).

[148] Poupeau François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité territoriale… », *art. cit.*, pp. 622-623.

[149] FNCCR, « Projet d'application anticipée du « tarif universel » à certains usagers domestiques et agricoles », 9 avril 1965 (Arch. FNCCR, D. AB 001).

Cette stratégie incrémentale nécessite une « ingénierie réglementaire » assez sophistiquée et une forte coordination entre EDF et les ministères de l'Industrie et des Finances. Les marges de manœuvre sont assez limitées car les tarifs BT de l'électricité entrent dans le calcul du taux d'inflation, indicateur auquel la direction des Prix est très vigilante[150]. Les premières mesures sont prises au début des années 1960, avec pour objectif d'assurer une convergence progressive entre les ancienne et nouvelle grilles[151]. Dès la fin 1962, dans un courrier adressé à Ange Carli (direction du Budget), Marcel Boiteux propose d'utiliser la hausse de 6 % des tarifs à venir dans le sens de la réforme[152]. Fixée finalement à 7 %, elle permet un premier effort d'uniformisation et de simplification[153]. Le travail se poursuit à l'occasion des réajustements de 1964, 1965 et 1966, qui permettent une jonction définitive entre les deux grilles[154]. Grâce à ce mécanisme ingénieux, les nouveaux prix deviennent, à partir de 1967, aussi attractifs que les anciens. La réforme est dès lors quasiment achevée, une péréquation nationale des tarifs BT, pourtant non souhaitée par la FNCCR, étant décidée peu de temps après.

Les prix de vente de l'électricité, qui sont désormais nationaux, échappent alors formellement aux autorités concédantes, pour être fixés par les ministères de l'Industrie et des Finances, en relation avec EDF. Un temps, la FNCCR semble toute proche d'institutionnaliser sa participation au processus, un modèle type de cahier des charges élaboré au début des années 1970 prévoyant de l'associer aux révisions annuelles des prix. Mais le projet est bloqué. Aussi bien l'Industrie que les Finances tiennent à conserver la liberté de fixer les tarifs à leur guise, en fonction de considérations de politique économique[155]. Ce n'est donc que de manière informelle que la Fédération peut continuer à intervenir.

---

150 Sur les difficultés rencontrées avec la direction des Prix notamment : CAEF, V. B 55918.

151 Faute d'accord avec la FNCCR, les barèmes définitifs ne sont pas encore établis mais EDF peut déjà faire en sorte que certains tarifs en vigueur, qu'elle juge dépassés, soient pénalisés.

152 Courrier de Marcel Boiteux à M. Carli, 27 novembre 1962 (Arch. EDF, B. 891083).

153 « Arrêté n° 24-813 du 27 mai 1963 relatif au prix de l'électricité », p. 2 (*Bull. FNCCR* n° 60, 1963, ELEC. n° 12 (Prix de l'électricité), non paginé).

154 POUPEAU François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité territoriale… », *art. cit.*, p. 623.

155 Voir les correspondances échangées autour de ce projet dans les archives de la FNCCR (D. FE 017).

Tout en constituant une nouvelle étape, fondamentale, dans le processus de centralisation, la grande réforme tarifaire de l'après-guerre est marquée par l'intervention décisive de la FNCCR et, avec elle, du monde rural. La préservation des intérêts des usagers domestiques contre ceux des industriels, la péréquation des prix entre villes et campagnes, l'aménagement de la grille tarifaire, la défense des petits consommateurs ruraux figurent parmi les victoires dont la Fédération peut se prévaloir. Ils sont autant d'éléments qui façonnent durablement le modèle français du service public de l'électricité, dans un sens qui n'était pas prévu par EDF.

Mais, au-delà, en réussissant à faire plier les théoriciens du marginalisme[156], en occultant les intérêts spécifiques des villes, les dirigeants de la FNCCR, Georges Gilberton en tête, prouvent que leur stratégie de coopération avec EDF et l'État a pu être payante. À une période où certains regrettent encore l'échec des EPD, ils montrent qu'un espace de négociation reste ouvert pour les élus locaux, face à la grande bureaucratie industrielle qu'est devenue EDF.

---

[156] Ce qui permet de comprendre que Lionel Monnier ait le sentiment que « la vente au coût marginal à E.D.F., c'est d'abord le Tarif Vert, accessoirement seulement le Tarif Universel » (Monnier Lionel, *op. cit.*, p. 41).

Chapitre 7

Une « chasse gardée » sous surveillance : l'électrification rurale

Avec les tarifs, les investissements dans les réseaux de distribution sont l'autre grand sujet de préoccupation des élus locaux. Il s'agit d'éviter qu'EDF n'abuse de sa position dominante pour décider seule de la politique d'électrification du pays. Le cas se pose en particulier dans les campagnes, zones qui restent peu attractives malgré la croissance des consommations. Pour faire contrepoids à l'entreprise publique, les communes peuvent compter sur le régime de l'électrification rurale, qui a été préservé en 1946. Grâce aux subsides procurés par le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé), il constitue un instrument précieux pour œuvrer en faveur d'un aménagement du territoire plus équilibré.

À l'instar du Conseil central des œuvres sociales (CCOS) d'EDF, qui est maîtrisé de fait par la CGT[1], l'électrification rurale fait figure de « chasse gardée » pour la FNCCR et son réseau de syndicats départementaux. Pendant longtemps, les sommes substantielles drainées par le Facé sont administrées de manière quasi-autonome par les élus, qui contrôlent les instances répartissant les crédits, aux niveaux national et local. La Fédération en tire un certain bénéfice politique, ce qui explique le maintien de son pouvoir. Toutefois, cette « chasse gardée » reste sous surveillance, EDF et ses tutelles étatiques (Finances, Industrie) cherchant constamment à en réduire le périmètre et à en encadrer les décisions.

---

1 Voir Maleville Georges, *chap. cit.*, pp. 83-85 ; Dreyfus Michel, « Les activités sociales et culturelles à l'E.D.F.-G.D.F. », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 277-315 ; Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 49-51 et, sur un ton plus polémique, (de) Gravelaine Frédérique, O'Dy Sylvie, *L'État EDF*, Paris, Éditions Alain Moreau, 1978, pp. 99-113.

De l'indépendance financière à l'interdépendance budgétaire : la mise sous tutelle du Facé par l'État

Après la nationalisation, les communes rurales conservent leur compétence de maîtrise d'ouvrage des réseaux de distribution publique d'électricité[2]. Si elles sont donc toujours autorisées à construire leurs propres infrastructures, l'enjeu n'a cependant pas évolué depuis l'avant-guerre : il leur faut disposer de crédits allégeant leurs charges de financement. Tel est le rôle rempli par le Facé. Créé en 1937, ce fonds est conservé en 1946 et sa gestion est confiée à un comité indépendant d'EDF. À défaut d'y être majoritaires, les élus locaux bénéficient d'une grande latitude d'action, grâce aux alliances qu'ils peuvent nouer avec les autres administrateurs. Cette forme d'autonomie est mise à mal dans les années 1950. Via le ministère des Finances, l'État commence alors à s'intéresser de près à la gestion du fonds, estimant qu'elle est source de gabegies. Si cette intervention se traduit par un cadrage accru, elle laisse encore des espaces de liberté aux élus, qui leur permettent de continuer à peser sur les choix d'investissements.

Une enclave au sein du service public de l'électricité : le Facé

Contrairement à d'autres dossiers, la question du maintien du Facé ne donne lieu à aucune controverse au moment du vote de la loi du 8 avril 1946[3]. Pourtant, la disparition d'un tel fonds aurait été envisageable, EDF se voyant désormais confier la tâche d'achever l'œuvre d'électrification initiée avant-guerre[4]. Cette option pouvait apparaître d'autant plus justifiée que ne subsistaient en 1946 que 17,5 % des foyers ruraux à alimenter[5]. Il n'en est rien cependant. Le Facé est sauvegardé, moyennant quelques modifications mineures. On peut y voir le souci des partisans de la nationalisation de ménager leurs alliés ruraux. Sensibles à la protection des libertés communales, les élus tiennent en effet à

2 *Cf.* chapitre 4.

3 Guy Bouthillier (*op. cit.*) ne l'évoque pas dans son étude approfondie sur le processus de décision.

4 Ou, pour être plus précis, avec les régies, SICAE et SEM, qui desservent alors 5 % du territoire national.

5 FNCCR, « Le fonds d'amortissement des charges d'électrification. Rappel historique. Statut actuel », Rapport présenté au XI° congrès national de la FNCCR, Troyes, juin 1951, p. 2 (Arch. EDF, B. 891400).

conserver le système de financement mis en place durant l'entre-deux-guerres. Beaucoup d'entre eux sont méfiants vis-à-vis de l'entreprise publique et craignent que, malgré l'objectif général qui lui est assigné (fournir à tous une électricité peu chère), celle-ci soit peu disposée à investir dans des zones générant de faibles recettes. Confrontée à un impératif non plus de rentabilité mais d'équilibre budgétaire, EDF pourrait avoir tendance à privilégier les territoires urbanisés. En outre, l'électrification des campagnes constitue encore, après-guerre, une source d'influence non négligeable pour beaucoup de notables départementaux. Avoir son mot à dire sur un investissement, être en situation d'arbitrer entre plusieurs demandes venant d'usagers ou de maires contribue à consolider une position dans le champ politique. Ce sont autant de décisions qui ont leur importance dans l'exercice de la fonction d'élu. Dans ce contexte, beaucoup d'édiles sont attachés à conserver leurs prérogatives, ce qui invite le législateur à faire montre de prudence, au risque sinon de compromettre le vote de la loi.

Deux articles fondamentaux traduisent ce souci de conciliation. Le premier (art. 36) stipule que « les collectivités locales conservent la faculté de faire exécuter, en tout ou partie à leur charge, les travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution ». En d'autres termes, la maîtrise d'ouvrage des réseaux d'électricité n'est pas l'apanage d'EDF. Les élus peuvent décider de construire des infrastructures s'ils estiment que l'entreprise publique investit trop peu. Ce droit n'a cependant de portée réelle que dans la mesure où les collectivités n'ont pas à se reposer sur leur propre budget, qui reste très contraint, mais ont accès à d'autres ressources financières. Le Facé en fait partie. Mis en veilleuse durant la Seconde Guerre mondiale, il est rétabli par l'article 38 de la loi du 8 avril 1946. S'ajoutant aux subventions (limitées) du ministère de l'Agriculture et aux emprunts souscrits auprès d'organismes bancaires, il affranchit les élus ruraux de l'État dans leurs décisions d'investissements.

Un exemple concret permet de fixer les idées et de montrer l'effet de levier que peut avoir le Facé dans l'électrification des campagnes[6]. Supposons qu'en 1950, une commune rurale de 600 habitants ait prévu d'engager 12 millions de francs (environ 335 000 euros de 2016) pour desservir la totalité de son territoire. Sans l'intervention du Facé, elle peut bénéficier d'une subvention du ministère de l'Agriculture s'élevant à 40 % du montant du projet, ce qui réduit le coût de la dépense à 7,2 millions

6 *Ibid.*, p. 7.

francs. Elle doit alors soit débourser cette somme (en la ponctionnant sur son budget), soit lancer un emprunt municipal, soit contracter un crédit auprès d'organismes bancaires (un mélange des trois solutions étant possible). Dans le dernier cas de figure, le plus fréquent, un prêt sur une durée de 30 ans au taux moyen de 6 % représente une charge annuelle de 432 000 francs (environ 12 000 euros de 2016). Lorsque la commune sollicite le Facé (avec ou sans subvention de l'Agriculture), le taux d'allègement varie entre 70 % et 100 % selon les situations[7]. S'il est (cas non rare) de l'ordre de 90 %, la commune n'aura à supporter qu'une charge d'annuité de 72 000 francs (soit environ 2 000 euros de 2016), ce qui est très peu[8]. Elle peut même rentrer en grande partie voire totalement dans ses frais si elle instaure, comme la loi le lui permet, des surtaxes sur les tarifs. Sans donc avoir nécessairement demandé l'aide de l'État, elle dispose alors de réseaux payés quasi intégralement par la collectivité nationale (rappelons que le Facé est abondé par l'ensemble des usagers) et dont elle est propriétaire, en sa qualité d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité.

Manne financière pour les élus locaux, le Facé devient rapidement une quasi « enclave » au sein de la branche distribution, à l'abri d'EDF et de l'État, acteur beaucoup plus présent initialement[9]. Cette forte autonomie est à la fois fonctionnelle et financière. Au plan fonctionnel, l'article 1 du décret portant sur l'organisation du Facé stipule clairement que celui-ci « est placé sous l'autorité du ministre chargé de l'électricité et sous le *contrôle* [c'est nous qui soulignons] des collectivités[10] ». La FNCCR joue un rôle majeur dans le comité de gestion du fonds[11]. Suite au décret du 14 octobre 1947, quatre des douze administrateurs sont issus de ses rangs, dont Alexis Jaubert et Georges Gilberton. S'y ajoute un délégué des régies d'électricité et des sociétés d'intérêt collectif agricole (SICAE), qui n'est

7 Voir les instructions et barèmes établis par le Facé à partir de 1947 (Arch. FNCCR, D. FH 049). Il n'est nullement obligatoire de bénéficier d'une subvention de l'État pour obtenir l'aide Facé. Si tel est le cas, les sommes accordées ne sont pas cumulables.

8 Elle doit financer 10 % des 12 millions de francs au taux moyen de 6 % d'intérêts sur 30 ans.

9 Retrait constaté par le rédacteur d'une note interne à EDF : « Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale. Gestion », annotée « confidentielle », mai 1948, p. 2 (Arch. FNCCR, D. FH 049).

10 Décret n° 47-1997 du 14 octobre 1947 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 38 de la loi de 1946 (Arch. FNCCR, D. FH 049).

11 Ce que Marcel Boiteux résume dans une note interne à EDF par un commentaire lapidaire : « de 1946 à 1958, [la FNCCR] prend en main le FAC [il faut lire Facé] » (« La Fédération des collectivités concédantes », 1er juin 1964, Arch. EDF, B. 891188).

autre qu'Yvon Coudé du Foresto, également adhérent de la Fédération. Jusqu'en 1954, aucun fonctionnaire du ministère des Finances n'est invité à siéger, l'Industrie, l'Intérieur et l'Agriculture étant les seuls représentants de l'État[12]. Par le jeu des alliances, la FNCCR apparaît en position de force, surtout qu'elle dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité de vote (celle d'Alexis Jaubert, à qui échoit statutairement le poste de président). L'article 17 précise enfin que le chef du service du Facé est nommé par EDF sur proposition du président du fonds.

Cette forte présence de la Fédération, supérieure à ce qu'elle était avant-guerre, lui confère une grande latitude d'action dans l'utilisation des crédits. Déjà, contrairement au ministère de l'Agriculture, qui dispense ses subventions en fonction d'un programme d'équipement, le conseil du Facé n'établit aucun plan d'ensemble. Il se présente plutôt comme un guichet faiblement contraignant, auquel les élus locaux peuvent faire appel sans qu'aucune priorité ne soit fixée. Ce faisant, les demandeurs ne sont pas incités à s'inscrire dans les programmes dressés par les ministères de l'Agriculture et de l'Industrie afin de rationaliser les dépenses[13]. Autre signe de la grande liberté d'action accordée aux communes, le contrôle de l'utilisation des fonds est très lâche, le comité de gestion du Facé n'ayant qu'un droit de regard limité sur le prix des travaux d'électrification[14]. Les maîtres d'ouvrages ne sont d'ailleurs pas responsabilisés sur l'emploi des crédits, dans la mesure où les charges réelles qu'ils font supporter à leur collectivité sont très faibles voire, dans certains cas, quasi nulles[15]. Outre le fait qu'il donne lieu à des critiques fréquentes sur l'utilisation des fonds publics, ce mode de fonctionnement peu formalisé nourrit une certaine suspicion quant aux risques de conflits d'intérêts susceptibles d'exister entre les élus locaux et certains membres de la FNCCR. Auteur en 1954 d'un rapport à charge sur la gestion du Facé, l'inspecteur des finances Philippe Dargenton met surtout en cause Georges Gilberton. Ce dernier est accusé de jouer de ses multiples casquettes (administrateur du Facé, directeur de plusieurs bureaux d'études) pour s'enrichir à titre personnel,

---

12 *Bull. FNCCR* supplément au n° 8, 1947, pp. 10-11.

13 « Nouvelles observations de l'inspecteur des finances. Rapport établi par M. Dargenton, Inspecteur des Finances, sur le fonds d'amortissement des charges d'électrification », IIIème Colonne, 8 mars 1955, p. 10 (Arch. EDF, B. 891400).

14 *Ibid*, p. 4. Les administrateurs du Facé en sont conscients, qui tentent à plusieurs reprises d'avoir une meilleure connaissance du coût des travaux (Arch. FNCCR, D. FH 007).

15 « Rapport fait par M. Dargenton, Inspecteur adjoint des Finances, sur le fonds d'amortissement des charges d'électrification », décembre 1953-janvier 1954, p. 36 (CAC, V. 19770603, art. 72).

en favorisant l'octroi d'allègements aux syndicats qui lui ont confié la maîtrise d'œuvre des travaux[16].

Cette autonomie décisionnelle apparaît d'autant plus problématique aux dirigeants d'EDF et aux fonctionnaires des Finances qu'elle se double d'une quasi indépendance budgétaire. En effet, contrairement aux subventions accordées par le ministère de l'Agriculture, les crédits du Facé échappent pendant longtemps à tout contrôle financier de l'État. Le fonds n'est en effet alimenté que par des prélèvements sur les ventes d'électricité basse tension[17], la participation de l'État, qui existait initialement, ayant été supprimée en 1942[18]. Ce type de ressource favorise un système inflationniste, les engagements contractés par le Facé ayant de fortes chances d'être honorés au regard de la croissance continue des recettes d'électricité. Entre 1948 et 1954, le montant en francs constants des opérations agréées est multiplié par 6,5, pour culminer en 1954 à 4,8 milliards de francs de 1990 (plus d'un milliard d'euros de 2016)[19]. Cette tendance à la hausse est d'autant plus forte que, contrairement aux subventions du ministère de l'Agriculture, qui portent sur le capital investi, le Facé n'intervient que sous forme d'allègement de charges d'intérêts. Ce type d'aide a un vrai effet démultiplicateur car il permet de financer beaucoup plus de projets, la majeure partie des frais à rembourser aux communes étant gagée sur des recettes futures en augmentation constante. Ainsi conçu, le Facé permet donc aux élus d'avoir accès à un mode de financement abondant, sans avoir recours aux subventions du ministère de l'Agriculture et, partant, sans être soumis à son droit de regard. Cette poche d'autonomie locale heurte beaucoup d'acteurs, qui n'ont alors de cesse de vouloir en réduire l'étendue.

---

16 *Ibid*. La critique avait déjà été formulée avant-guerre par la Cour des comptes (rapport de 1938). Nous y reviendrons.

17 Rappelons que, depuis 1939, ces ponctions s'élèvent à 2,80 % des recettes perçues sur les consommateurs urbains. Elles sont moins importantes pour les usagers ruraux (0,56 %). Ces pourcentages sont portés à 3,80 % et 0,75 % en 1954 (*Bull. FNCCR* n° 32, 1955, p. 31).

18 Felder Jean-Claude, « Le financement de l'électrification rurale », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, p. 170.

19 *Ibid.*, p. 175.

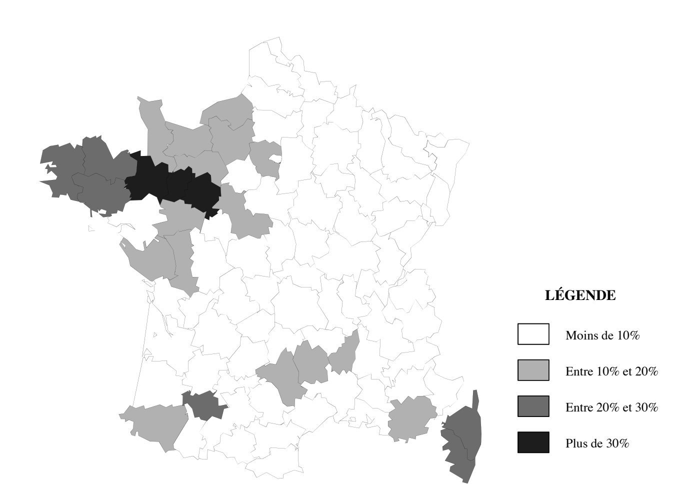
La mise à l'agenda politique de la réforme du Facé

Rapidement, le régime de l'électrification rurale et, en particulier, le Facé font l'objet de critiques récurrentes de la part d'EDF et surtout de l'État, qui contestent son efficacité et dénoncent les pratiques douteuses auxquelles ils estiment qu'il donne lieu. Il s'agit pour eux d'essayer de mieux maîtriser un système qui leur échappe. Il faut cependant attendre le milieu des années 1950 avant que ces reproches ne se traduisent par quelques premières tentatives de reprise en main.

Deux facteurs peuvent être invoqués pour expliquer cette offensive tardive, qui constitue une rupture avec l'attitude pour le moins timorée qui prévalait jusqu'alors. Le premier est d'ordre institutionnel et renvoie à l'échec de la mise en œuvre des EPD. Ayant réussi à déjouer les tentatives de décentralisation, les fonctionnaires des Finances et, dans une moindre mesure, les dirigeants d'EDF peuvent estimer avoir les coudées franches pour s'attaquer à d'autres dossiers. L'électrification rurale, qui fait figure de poche de résistance locale, en fait partie. Cette attitude plus combattive leur apparaît d'autant plus légitime (et c'est là un second facteur) que le processus d'électrification est en train de changer de nature, avec le passage progressif d'une électrification « en surface » vers une électrification « en profondeur ». Jusqu'au milieu des années 1950, l'enjeu central était la construction de lignes de transport et de distribution maillant l'ensemble du pays (électrification « en surface »). Si les villes avaient été assez rapidement pourvues en réseaux, du fait de leur attractivité, la situation était plus mitigée dans les campagnes, ce qui avait justifié la création du Facé. En 1954, bien que subsistent des territoires non encore desservis, les pouvoirs publics peuvent estimer que l'œuvre d'électrification « en surface » est à peu près achevée. En moyenne, seuls 10 % des foyers ruraux restent à alimenter (contre 17,5 % en 1946)[20], même si d'importantes disparités existent entre les départements (*cf.* figure 8).

[20] « Le fonds d'amortissement des charges d'électrification », mai 1967, p. 38 (Arch. FNCCR, D. FH 001 et Arch. EDF, B. 891189).

Fig. 8. *Proportion des foyers ruraux restant à alimenter en 1954*[21]



L'accès quasi généralisé aux réseaux étant acquis, la problématique de l'électrification se transforme (électrification « en profondeur »). Désormais, il ne s'agit plus tant d'installer de nouvelles lignes que de les renforcer, afin qu'elles puissent être à même de supporter le développement attendu des usages (dans le cadre d'une société de consommation qui commence à s'installer durablement). Cette opération nécessite des actes qui s'apparentent de plus en plus à de la gestion, mission qui incombe par nature au concessionnaire EDF[22]. Elle pose avec plus d'acuité que par le passé la question de l'articulation entre les priorités définies par l'entreprise publique (sa propre stratégie de déploiement des réseaux, en fonction des choix qu'elle opère en amont sur les moyenne et haute tensions) et les exigences des élus locaux (améliorer la desserte d'une zone particulière, privilégier un abonné plutôt qu'un autre, etc.). S'inquiétant des perspectives financières à moyen terme du Facé, arguant qu'EDF va être amenée à occuper un rôle croissant dans la gestion des investissements dans les réseaux ruraux, l'administration des Finances met alors la réforme du régime de l'électrification rurale à l'agenda politique. En 1953, elle diligente une enquête, confiée à Philippe Dargenton, membre de

---

21 Carte établie par l'auteur à partir du document : « Le fonds d'amortissement des charges d'électrification », mai 1967, p. 38 (Arch. FNCCR, D. FH 001 et Arch. EDF, B. 891189).

22 « Rapport fait par M. Dargenton… », *doc. cit.*, p. 38.

l'Inspection des finances[23]. Les conclusions du rapport sont sans appel. Elles montrent la grande méfiance, teintée de mépris, que les organes de contrôle de l'État, proches ou non de la rue de Rivoli, ont toujours manifestée à l'égard de la Fédération et des élus locaux[24]. Sans réelle surprise, Philippe Dargenton dénonce le mode de gestion du Facé, qu'il estime être dispendieux, inefficace et, qui plus est, source de pratiques illicites de la part de certains membres de la FNCCR.

Fort de ces observations, l'inspecteur des finances préconise de supprimer le Facé, au profit de deux autres modes de financement de l'électrification rurale[25]. Les travaux d'extension des réseaux (équipement « en surface ») seraient désormais confiés à l'Agriculture, sous forme de subventions accordées aux communes à un taux supérieur à celui que le ministère pratique dans ses programmes (qui est de l'ordre de 40 %). Les charges complémentaires seraient supportées par les municipalités, ce qui limiterait leur propension à déposer des demandes d'investissements. Le tout entrerait dans le cadre d'un plan d'ensemble qui, sur la base d'un inventaire des besoins dressé par le ministère de l'Agriculture, ciblerait les aides sur les régions les plus mal desservies (notamment l'ouest de la France). Les travaux de renforcement des réseaux (équipement « en profondeur ») seraient à la seule charge d'EDF. En contrepartie, l'entreprise bénéficierait de ressources supplémentaires provenant des anciennes recettes du Facé ainsi que d'aides de l'État.

Ces critiques et conclusions très radicales, qui sont reprises en partie par la Cour des comptes[26] et par la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques[27], font grand bruit dans le landernau de l'électrification rurale. Pour la première fois depuis sa création en 1937, l'existence du Facé est menacée. La Cour des comptes préconise même de substituer les services déconcentrés de l'État aux syndicats intercommunaux, jugés peu rigoureux dans l'utilisation des fonds publics. Directement mis en cause, la FNCCR et le conseil d'administration du Facé réagissent par la voix d'Alexis Jaubert, leur président. Dans une longue réponse adressée à Philippe Dargenton, celui-ci se porte au secours du fonds ainsi que de Georges Gilberton, « administrateur compétent, écouté, suivi et

23 *Ibid.*

24 Voir le rapport de la Cour des comptes de 1938, au réquisitoire déjà sévère (*cf.* chapitre 3).

25 « Rapport fait par M. Dargenton… », *doc. cit*, pp. 37-38.

26 Rapport de 1954 (Arch. EDF, B. 891400 ; Arch. FNCCR, D. DC 011).

27 Rapport de 1956 (*Bull. FNCCR* n° 40, 1957, pp. 21-26).

apprécié[28] ». Sur la question des appointements, il renvoie également, non sans raison, l'État à ses propres contradictions, soulignant que les agents des corps des Ponts et chaussées et du Génie rural (présents dans les instances décisionnelles du fonds) bénéficient eux aussi du « système Facé » puisqu'ils touchent des honoraires de maîtrise d'œuvre. Grâce à cette ligne de défense, Alexis Jaubert sauve la tête de Georges Gilberton, que certains voulaient voir démissionner de son poste d'administrateur du Facé, estimant cette fonction incompatible avec ses autres engagements[29]. Il parvient également à contrer l'offensive des Finances, grâce au soutien des ministères de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Industrie, invités à plaider pour la pérennité du fonds[30].

Les réformes des années 1950 : un cadrage accru du ministère des Finances

Ces critiques du fonctionnement du Facé inaugurent une période de remise en question progressive du régime de l'électrification rurale. Elle s'articule autour de deux principales étapes : 1954 et 1959.

Une première tentative de maîtrise des dépenses : la réforme de 1954

L'année 1954 marque un premier jalon, encore timide, dans le lent processus de reprise en main de l'électrification rurale par l'État et par EDF. Contemporaine du « rapport Dargenton », une première réforme intervient à un moment où les finances du Facé sont en mauvaise santé[31]. Elle aboutit non pas à supprimer le fonds mais à tenter d'instaurer un contrôle plus étroit de l'État. Premier signe d'une volonté de changement, un représentant du ministère des Finances fait son entrée au conseil du Facé[32]. Deux pistes sont également explorées afin de mieux maîtriser les dépenses. La première consiste, en contrepartie d'une hausse des recettes du fonds (afin de rééquilibrer ses comptes), à augmenter la part assumée par

---

28 « Réponses au rapport de M. Dargenton, Inspecteur-Adjoint des Finances sur le fonctionnement du Fonds d'amortissement », page figurant au début du rapport (CAC, V. 19770603, art. 72).

29 Lettre d'Alexis Jaubert au ministre de l'Industrie, 3 novembre 1955. Voir aussi la motion du CA du Facé du 7 mai 1954 (Arch. FNCCR, D. FH 007).

30 Arch. FNCCR, D. FH 049 et FH 006 ; CAC, V. 19770603, art. 72.

31 Felder Jean-Claude, *chap. cit.*, p. 175.

32 Décret du 10 juillet 1954 (*Bull. FNCCR* n° 40, 1957, pp. 24-25).

les collectivités locales. Proche par le passé de 10 %, celle-ci atteint 15 % en 1957[33], contre 50 % initialement demandés par les Finances[34]. L'autre solution, plus lourde de conséquences, est de soumettre les programmes du Facé à un agrément préalable du Génie rural, sur la base d'un inventaire général, ce qui doit permettre à la rue de Rivoli de plafonner les sommes allouées[35]. Les dirigeants de la Fédération s'y étaient opposés quelques années plus tôt, estimant qu'elle conduirait à une complexification de la prise de décision et à une forme de tutelle indirecte de l'État[36]. Ils ne parviennent pas à l'éviter. Désormais, l'électrification rurale est davantage tributaire de la politique poursuivie par l'État, via les montants de travaux fixés par le ministère des Finances (en lien avec l'Industrie et l'Agriculture). Cette dépendance nouvelle donne lieu à des prises de position régulières des élus sur l'insuffisance des crédits[37]. Elle oblige également la FNCCR à cultiver un peu plus ses relations avec le ministère de l'Agriculture, qui devient son principal allié dans le jeu décisionnel[38]. Seul point positif, les élus ruraux peuvent se satisfaire du fait qu'à compter de 1956, les subventions de l'État, qui avaient été supprimées, sont rétablies.

À partir d'un premier inventaire des besoins réalisé en 1954, le montant total des travaux soumis à l'agrément du fonds est fixé à 21 milliards de francs pour 1955 (450 millions d'euros de 2016), contre 52 milliards une année plus tôt, pour se stabiliser autour de 18 milliards à la fin des années 1950. La fixation de critères de répartition communs entre ce programme et celui propre au ministère de l'Agriculture permet d'assurer une certaine homogénéité dans le soutien apporté aux collectivités[39]. Toutefois, la volonté de contrôle étatique n'a qu'une portée limitée. Bien qu'ayant été augmenté, le taux de participation des communes aux travaux

33 *Bull. FNCCR* n° 40, 1957, pp. 24-26.

34 « Note faite par M. Dargenton, Inspecteur adjoint des Finances, sur le système de financement des travaux d'équipement rural et plus particulièrement des travaux d'électrification rurale », septembre 1953, pp. 8-9 (Arch. EDF, B. 891400).

35 Pour une dénonciation des conséquences de ces mesures sur les investissements ruraux, au regard notamment des zones urbaines : *Bull. FNCCR* n° 48, 1959, pp. 44-47.

36 Lettre et note de Paul Garnier à Georges Gilberton, 7 juin 1950 (Arch. FNCCR, D. FH 049).

37 Et dont se font l'écho plusieurs motions de congrès et courriers adressés aux ministères de l'Industrie et de l'Agriculture (voir les bulletins de la FNCCR et ses archives, notamment le dossier FH 049).

38 La correspondance que la Fédération entretient avec le ministère de l'Agriculture montre bien ce rapport de connivence (Arch. FNCCR, D. FH 049).

39 Note « Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale » datée du 22 août 1963, figurant dans un dossier portant la mention « Pour la définition d'une nouvelle politique » (Arch. EDF, B. 891189).

financés par le Facé reste faible, de l'ordre de 15 % en 1957. En outre, le souhait de plafonner le montant des aides du fonds se heurte à la loi (art. 38), qui autorise les communes à engager des investissements en dehors du programme de l'État, en leur qualité de maîtres d'ouvrage[40]. De ce fait, le conseil du Facé continue à pratiquer une politique d'allègement très généreuse. Pour la période 1954-1956, alors que les subventions du ministère de l'Agriculture atteignent 52 milliards de francs, le fonds finance des baisses de charges à hauteur de 89 milliards de francs (1,9 milliards d'euros de 2016).

La mise en veilleuse du Facé (1959)

Constatant son incapacité à juguler les pratiques autour du Facé[41], l'État lance une nouvelle offensive en 1958. Elle aboutit à la « mise en veilleuse » du fonds. Profitant de l'avènement de la Cinquième République et des mesures de redressement économique qui l'accompagnent, le ministère des Finances fait passer dans l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 un article transformant en profondeur le régime de l'électrification rurale[42]. Il prévoit que les travaux feront désormais l'objet d'un programme établi par le ministre de l'Agriculture, dans la limite des autorisations prévues dans son budget. Afin d'éviter que les élus ruraux ne contournent encore une fois cette contrainte, le texte engage une réforme du Facé. Il stipule que les ressources dégagées par le fonds ne pourront plus financer de nouveaux travaux mais qu'elles seront consacrées à n'alléger que les charges résultant des engagements antérieurs à 1958. En d'autres termes, l'action du Facé se réduit dorénavant à recouvrer les créances contractées par le passé. De la sorte, l'État enlève aux élus ruraux toute capacité à financer des opérations qui seraient hors programme.

La discrétion et la rapidité de cette décision mettent la FNCCR devant le fait accompli. Des démarches sont entreprises auprès de Jean-Marcel Jeanneney, ministre de l'Industrie, pour tenter de rétablir le fonds dans le

---

40 *Bull. FNCCR* n° 36, 1956, p. 53.

41 Dans son rapport sur la gestion du fonds pour 1956, la CVCEP réitère certains reproches déjà formulés par le passé, relatifs à la recension des besoins réels, aux choix de répartition des crédits, à la pertinence de certaines demandes ainsi qu'au taux très élevé de subvention aux communes (Arch. FNCCR, D. FH 001).

42 Article 107 de l'ordonnance n° 58-1374, JO du 31 décembre 1958. La commission mixte paritaire du Parlement avait pourtant décidé de maintenir le Facé (lettre de Paul Reynaud à Alexis Jaubert, 17 décembre 1959, Arch. FNCCR, D. AB 003).

périmètre qui était le sien depuis 1937[43]. Réunis en congrès à Évian en juin 1959, les membres de la Fédération les appuient avec force. À l'occasion du vote de la loi de finances de 1960, députés et sénateurs multiplient les interventions dans ce sens. Elles restent sans succès, le gouvernement, qui dispose, grâce à la récente Constitution, d'armes législatives nouvelles, restant sourd à ces sollicitations[44]. Il faut dire qu'au sein même de la Fédération et chez ses alliés historiques, l'idée d'un changement a fait son chemin depuis quelques années. En 1956, le ministre des Finances Paul Ramadier, pourtant ardent défenseur des libertés locales, avait déjà « déclaré que si le fonds avait rendu d'incontestables services, il ne pourrait sans doute pas cependant achever l'électrification rurale et qu'on pourrait concevoir de remettre le financement de l'amortissement des travaux d'électrification à Électricité de France[45] ». Venant d'un vieux compagnon de route de la Fédération, une telle prise de position montre bien que les termes du débat évoluent, du fait notamment de la fin de l'électrification « en surface ».

Impuissante face à la détermination du gouvernement, la FNCCR doit accepter bon gré mal gré la nouvelle donne. Elle participe aux pourparlers engagés avec EDF et les ministères de l'Agriculture et de l'Industrie pour fixer les contributions des uns et des autres au financement des travaux. Après une première formule établie de façon provisoire début 1959, les charges sont réparties comme suit[46]. En matière d'extension des réseaux (électrification « en surface »), le principal contributeur est le ministère de l'Agriculture (60 % des sommes engagées), EDF et les communes assurant le complément à hauteur, respectivement, de 25 % et de 15 %. Pour les renforcements, la part assumée par EDF est plus importante, de l'ordre de 50 %, contre 35 % pour l'État et, toujours, 15 % pour les communes. Au terme de ces négociations, la FNCCR est parvenue à limiter la contribution des collectivités locales à ce qu'elle était avant la réforme. Mais surtout, elle a réussi à faire en sorte que les communes conservent la maîtrise d'ouvrage des travaux, malgré les tentatives menées par EDF pour récupérer le pouvoir de décision sur les renforcements de réseaux[47]. Au cours d'une séance devant le Sénat, le secrétaire d'État

---

43 Lettres d'Alexis Jaubert des 30 janvier, 21 avril, 10 septembre et 19 novembre 1959 (Arch. FNCCR, D. FH 049).

44 Felder Jean-Claude, *chap. cit.*, pp. 175-176.

45 *Bull. FNCCR* n° 36, 1956, p. 53.

46 Felder Jean-Claude, *chap. cit.*, p. 177.

47 « Financement des travaux d'Électrification Rurale », 4 janvier 1960 (Arch. EDF, B. 891189).

aux Finances, Valéry Giscard d'Estaing, pourtant favorable aux thèses de l'entreprise publique, doit battre en retraite sur le sujet[48].

Pour s'exercer, cette compétence de maître d'ouvrage nécessite que les élus participent aux instances créées dans chaque département pour définir l'état des besoins et répartir les crédits alloués par les pouvoirs publics. C'est là un nouveau combat pour la FNCCR et ses adhérents, tout aussi difficile que pour le maintien du Facé. En 1954, lorsqu'il avait dressé les premiers inventaires, le ministère de l'Agriculture avait peu intégré le point de vue des communes[49]. Bien qu'étant dénoncée par les dirigeants de la Fédération, cette absence de concertation ne prêtait guère à conséquence, les collectivités disposant avec le Facé de crédits bien supérieurs à ceux de l'État. La situation change avec la réforme de 1959, qui réduit le champ d'action du fonds et instaure un programme de travaux unique. Désormais, il devient essentiel pour les élus de participer aux réflexions des commissions départementales, qui doivent donner leur accord à tout financement de projet. Or, la menace d'une nouvelle mise à l'écart est réelle, même si les délégués des communes sont officiellement conviés à donner leur avis. Dès l'application de la réforme, le Génie rural essaie d'imposer ses choix dans plusieurs régions, en s'appuyant sur une circulaire des ministères de l'Agriculture et de l'Industrie datée du 4 avril 1959[50]. Un peu partout en France, des syndicats d'électricité dénoncent alors cette volonté de mainmise. Ils obtiennent le soutien de la FNCCR, qui relaie leur mécontentement auprès des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture. Bien que la situation semble s'apaiser par la suite et donner lieu à de nouveaux équilibres, la réforme de 1959 marque bel et bien une inflexion progressive dans les rapports de force. À une situation de quasi autogestion de l'électrification rurale par les élus succède une nouvelle configuration d'action, caractérisée par une plus forte interdépendance avec EDF et les services déconcentrés de l'État.

L'enjeu de la maîtrise d'ouvrage : la recherche de nouveaux compromis entre EDF et la FNCCR

Cette reprise en main du Facé n'est qu'une première étape dans la refonte du régime de l'électrification rurale. Déjà engagée précédemment, la bataille autour de la maîtrise d'ouvrage des réseaux de distribution se poursuit dans les

48 *Ibid.*, p. 2.
49 *Bull. FNCCR* n° 32, 1955, p. 36.
50 Arch. FNCCR, D. DD 039.

années 1960. Elle consiste à identifier quel type d'acteur doit décider *in fine* des investissements à réaliser. Trois principaux protagonistes interviennent directement dans ces discussions : les élus ruraux (maîtres d'ouvrage), EDF (concessionnaire) et l'administration du Génie rural (allocation des subventions, prestations de conseil aux communes)[51].

Les premières batailles autour de la maîtrise d'ouvrage : la réforme de 1968

Si les changements introduits en 1959 ont permis au ministère des Finances de mieux maîtriser les dépenses d'électrification, ils sont peu satisfaisants pour EDF. L'entreprise publique doit en effet supporter davantage de charges que par le passé et peut craindre que les compensations promises par l'État (récupération d'une partie des recettes du Facé, subventions) ne soient de courte durée. Mais surtout les contreparties sur la maîtrise d'ouvrage qu'elle réclamait n'ont pas été obtenues, ce qui oblige les centres de distribution à composer avec les élus des syndicats d'électrification. Or, dans beaucoup de cas, le rapport de force n'est guère favorable aux services d'EDF. Comme l'indique une note interne à l'entreprise début 1960, « E.D.F. ne semble cependant jouer que dans un petit nombre de Centres le rôle d'animateur qui pourrait être le sien […]. Dans certains cas enfin, le programme [d'électrification] est pratiquement établi sans consultation d'E.D.F.[52] ». Dans ce contexte, l'enjeu pour l'entreprise est clair : s'assurer la pleine maîtrise d'ouvrage des réseaux de moyenne et haute tensions[53].

Rééquilibrer le pouvoir de décision : les initiatives d'EDF autour de la réforme du Facé

Fin 1963, les réflexions reprennent pour engager une nouvelle réforme. Celle-ci apparaît d'autant plus nécessaire que, d'après certaines études, le Facé redeviendrait excédentaire en 1966 car ayant été purgé d'une bonne partie des allègements contractés antérieurement à sa « mise en veilleuse »

---

51 On pourrait y ajouter les Ponts et chaussées, qui sont eux aussi présents dans certains départements.

52 « Conditions d'exécution des travaux d'électrification rurale », 23 février 1960, p. 2 (Arch. EDF, B. 891189).

53 « Financement des travaux d'Électrification Rurale », 4 janvier 1960 (Arch. EDF, B. 891189).

en 1959[54]. L'accroissement moyen des excédents entre 1966 et 1975 serait de l'ordre de 15 millions de francs par an, pour atteindre un total de 145 millions en 1975 (environ 100 millions d'euros de 2016), ce qui permettrait d'engager des programmes supérieurs à ceux de 1963. Cette manne financière contribuerait à subvenir en grande partie aux besoins de renforcement des réseaux, consécutifs au développement des usages.

Dans ce contexte, trois scénarios sont évoqués concernant le devenir du Facé[55]. Le premier, souhaité par EDF, préconise de maintenir le fonds à un niveau correspondant aux charges qu'il doit encore supporter. Il conduirait à son extinction progressive, au fur et à mesure que les sommes engagées avant 1959 seraient remboursées. Le deuxième, défendu par la FNCCR, consiste à rétablir le Facé dans les fonctions qu'il avait avant 1959, à savoir l'allègement des charges d'électrification pour les travaux d'extension et de renforcement des réseaux. Le troisième et dernier scénario envisage de verser les excédents du fonds à l'État, afin de compenser les subventions accordées depuis 1957. Afin d'anticiper le changement, les dirigeants d'EDF prennent en 1963 l'initiative de préparer une refonte complète du régime en vigueur. Après une première consultation de la FNCCR (Georges Gilberton) et du ministère de l'Agriculture (Charles David et Marc Neveux, Génie rural), les travaux sont confiés à la direction des Études économiques générales (EEG). Celle-ci est chargée d'élaborer des scénarios d'évolution allant dans le sens d'une plus grande maîtrise par EDF des investissements réalisés[56].

D'emblée, la suppression pure et simple du Facé et de la compétence de maîtrise d'ouvrage des communes est écartée. Georges Gilberton n'acceptant aucune évolution sur ce point[57], l'entreprise doit s'en tenir aux termes d'un protocole passé avec la Fédération, qui stipule que « [l'entreprise] ne demande pas et ne prétend pas exercer la maîtrise [d'ouvrage] pour les travaux portant sur les réseaux basse tension et les postes de transformation MT/BT desservant les communes rurales[58] ». La seule solution est d'organiser une nouvelle partition des tâches, susceptible

[54] L'information vient d'une note du service du Budget du ministère des Finances, (« Compte-rendu de la réunion du 26 décembre 1963 chez M. Olivier-Martin », 31 décembre 1963, Arch. EDF, B. 891189).

[55] « Fonds d'amortissement des charges d'électrification (F.A.C.) », 4 juillet 1963 (Arch. EDF, B. 891189).

[56] « Électrification rurale – Recherche d'une nouvelle formule », 21 janvier 1964 (Arch. EDF, B. 891189).

[57] « Éléments d'une conversation avec M. G. [Gilberton] le 27 février 1963 », 28 février 1963 (Arch. EDF, B. 891189).

[58] « Électrification rurale », 31 mars 1965 (Arch. EDF, B. 890646).

de satisfaire à la fois les collectivités locales et l'Agriculture[59]. Elle doit se faire à niveau de dépenses constant pour les communes, afin d'éviter tout rejet. Ces contraintes étant clairement posées, le schéma finalement élaboré par EDF prévoit plusieurs évolutions. Le Facé continuerait à jouer le rôle qu'il remplit alors, à savoir liquider les dettes contractées par les collectivités locales antérieurement à 1959. Ses excédents seraient affectés à un dispositif de financement distinguant deux modalités d'allocation des ressources et deux maîtres d'ouvrage. Les communes et leurs groupements conserveraient leur pouvoir de décision sur les travaux réalisés dans le cadre d'un programme national financé en partie par l'Agriculture (sous forme de subventions) et par EDF (qui se substituerait au Facé). En contrepartie, l'entreprise publique disposerait d'une plus grande liberté d'action pour investir dans le renforcement des réseaux déficients. Cette tâche relèverait non plus d'une stricte planification mais de décisions plus décentralisées, en fonction des besoins identifiés par les centres de distribution[60]. EDF bénéficierait pour ce faire d'une grande partie de l'excédent dégagé par le Facé. Les élus locaux seraient associés à ces programmes, via des comités paritaires nationaux et départementaux[61]. Ce second mécanisme concernerait au départ environ 50 % du total des investissements dans l'électrification rurale. Mais il serait appelé à occuper une place plus importante par la suite, eu égard au volume des travaux de renforcement à réaliser. L'idée serait même d'aboutir à terme à un désengagement de l'État, EDF supportant seule l'ensemble des charges d'investissements, en sa qualité de concessionnaire[62]. De ce fait, par ce jeu de « vases communicants », les communes et leurs groupements verraient leur champ d'action se réduire comme peau de chagrin. Approchée par EDF, l'Agriculture semble accepter ce scénario. Son attitude s'explique par le souhait de mobiliser les moyens humains et financiers du Génie rural autour des problèmes d'adduction d'eau, qui se font jour dans les campagnes[63].

59 EDF, « Électrification rurale – Propositions pour une nouvelle formule », 20 mai 1964 (Arch. EDF, B. 891189).

60 « Principes d'un aménagement des conditions d'électrification rurale », 4 juin 1965 (Arch. EDF, B. 891189).

61 Le chapitre 9 reviendra sur le projet de création de ces instances.

62 « Réunion chez M. Olivier Martin le 28 octobre 1963 », 4 novembre 1963 (Arch. EDF, B. 891189).

63 « Électrification rurale », 31 mars 1965 (Arch. EDF, B. 891189).

Rivalités au sein de l'appareil d'État : l'Agriculture, alliée de la FNCCR

Fort de ce soutien et de celui de la direction de l'Électricité, EDF peut envisager de mettre en œuvre une réforme lui offrant de reprendre en main un régime qui lui a toujours échappé. En juin 1965, un projet est envoyé à Charles Chevrier, directeur de l'Électricité, avant diffusion aux principales administrations concernées[64]. Il reprend dans les grandes lignes l'esquisse de solution élaborée un an plus tôt et en précise les modalités d'application. La compétence de maîtrise d'ouvrage des réseaux serait fonction non plus de la population des communes (avec un seuil à 2 000 habitants) mais de la « densité de distribution », définie sur la base d'un ratio kWh consommés annuellement / km de réseaux de distribution publique. En deçà d'un certain seuil, les élus resteraient les principaux décisionnaires. Au-delà, la maîtrise d'ouvrage des travaux serait du ressort exclusif d'EDF, après consultation du Conseil du Facé. Afin d'opérer les transferts entre le Facé et EDF, il est prévu de créer un « fonds d'équipement rural ». Ayant reçu l'aval de la direction de l'Électricité, ce document est envoyé fin juillet 1965 aux ministères de l'Agriculture (Génie rural) et des Finances[65] (direction du Budget). Georges Gilberton et la FNCCR sont soigneusement tenus au secret, l'idée étant de profiter de la période estivale et du projet de loi de finances en préparation pour faire passer la mesure[66]. Un article de la loi est rédigé dans ce sens, qui laisse présager une décision rapide, afin de mettre la Fédération devant le fait accompli[67].

Élaboré sous des auspices *a priori* favorables, ce projet ne peut toutefois aboutir dans les termes négociés quelques semaines plus tôt. Alors qu'elle avait donné son aval lors des pourparlers préparatoires à la rédaction de l'article de la loi de finances, l'Agriculture fait faux bond à la fin de l'été 1965. En réponse au courrier envoyé le 30 juillet 1965 par le ministre de l'Industrie l'informant officiellement du projet d'EDF, François Blaizot, directeur des Aménagements ruraux, prend ses distances avec les positions qui avaient été tenues peu de temps auparavant par MM. David

64 « Principes d'un aménagement des conditions d'électrification rurale », 4 juin 1965 (Arch. EDF, B. 891189).

65 Lettre de Marcel Boiteux à M. d'Ormesson, 5 août 1965 (Arch. EDF, B. 891085).

66 *Ibid*. *Cf.* également la lettre de M. Boiteux à Mlle Deglaire, 17 août 1965 (Arch. EDF, B. 891085) et le mot manuscrit de M. Boiteux à M. Decelle, 23 août 1965 (Arch. EDF, B. 890646).

67 Courrier de M. Boiteux à M. Olivier-Martin, 17 août 1965 (Arch. EDF, B. 891189).

et Neveux[68]. Il conteste tout d'abord l'idée de confier à EDF la maîtrise d'ouvrage de certains travaux, estimant qu'un tel transfert ne saurait être obtenu sans l'accord explicite des autorités concédantes. Il rejette ensuite la création d'un « fonds d'équipement rural », pour préconiser un système renforçant son ministère. L'intention de M. Blaizot est de transférer les excédents du Facé à son administration, qui serait ensuite chargée de répartir les crédits. Reprise par M. David, cette solution donne lieu à un nouveau schéma, peu favorable au monopole public. L'utilisation des sommes affectés aux zones rurales à forte densité de consommation serait en effet étudiée au niveau départemental, de façon conjointe entre EDF, le Génie rural et les Ponts et chaussées[69]. Un tel revirement, qui conforterait le rôle des services de l'Agriculture, sonne comme un coup de tonnerre pour les dirigeants d'EDF. Ces derniers estiment en effet que « la liberté espérée [avec la réforme] devient assez illusoire : elle consisterait à changer de maître[70] ». D'un allié de poids, l'Agriculture se mue ainsi en un quasi-adversaire venant « pervertir[71] » les plans imaginés par l'entreprise. Celle-ci menace alors de ne plus soutenir la réforme et de s'en tenir à un *statu quo* qu'elle dit être préférable. C'est dans ce sens qu'est produite une note destinée à nourrir l'entretien que Pierre Guillaumat, alors président d'EDF, doit avoir, début 1966, avec Edgar Pisani, ministre de l'Agriculture[72].

Un arbitrage final aux allures de victoire pour la FNCCR

Mis au courant de l'affaire, Georges Gilberton semble accuser le coup, le projet en discussion le laissant « désespéré » (*sic*) à en croire ses interlocuteurs d'EDF[73]. C'est en effet tout l'avenir de l'édifice qu'il a contribué à construire depuis trente ans qui se joue alors, la perte de la

---

68 Courrier de M. Blaizot à M. Chevrier, 26 août 1965, accompagné d'une annotation de M. Boiteux à destination de M. Decelle : « L'Agriculture trahit, ou se met en position de force pour négocier… » (Arch. EDF, B. 890646).

69 « C.R. de la visite de M. Neveux, le 15 septembre 1965 », 16 septembre 1965 (Arch. EDF, B. 890646).

70 Au profit du Génie rural (« Divers aspects des problèmes d'électrification rurale », 18 novembre 1965, Arch. EDF, B. 890646).

71 *Ibid.* Le mot est d'EDF et peut être attribué à Marcel Boiteux, l'auteur probable du document.

72 Courrier de Marcel Boiteux à André Decelle, 30 novembre 1965, accompagné de la note « Électrification rurale » (Arch. EDF, B. 891189). Voir aussi « Électrification rurale », 5 janvier 1966 (Arch. EDF, B. 891189).

73 D'après un document intitulé « Électrification rurale », 28 octobre 1965 (Arch. EDF, B. 891189).

maîtrise d'ouvrage sur un volume croissant de travaux d'électrification étant synonyme de déclin quasi programmé des syndicats des communes.

La riposte de la FNCCR ne se fait pas attendre. Les sénateurs et députés proches de la Fédération se mobilisent à l'occasion du vote de la loi de finances de 1966. Ils demandent que les excédents du Facé soient utilisés pour financer des programmes complémentaires d'électrification rurale, sous maîtrise d'ouvrage des communes et de leurs groupements[74]. Une telle mesure reviendrait à rétablir le fonds tel qu'il existait avant 1959. Face aux assurances présentées par le gouvernement, qui promet de faire étudier la proposition, les amendements présentés par la Fédération sont finalement retirés. Mais les discussions n'aboutissent guère. La direction de l'Électricité s'oppose aux différents projets élaborés par Georges Gilberton, estimant qu'EDF « se trouverait là encore obligée de financer des travaux dont l'initiative lui échapperait, ce qui est justement ce que nous voulons éviter[75] ». Face à ce blocage, un nouvel amendement est déposé lors du vote du projet de loi de finances pour 1967. Là encore, il est retiré sous la pression gouvernementale. Malgré tout, la mobilisation ne faiblit pas. En avril 1967, M. Futin, membre de la FNCCR, est étroitement associé aux réflexions du ministère de l'Agriculture, Georges Gilberton étant apparemment jugé trop conservateur sur les questions de maîtrise d'ouvrage[76]. À en croire M. Blaizot, la Fédération dispose de la « pleine confiance » d'Edgar Pisani, qui gère alors le portefeuille de l'Agriculture. Marcel Boiteux partage ce sentiment, décrivant le ministre comme étant « attaché » à l'action qu'elle mène[77]. En juin 1967, la FNCCR organise un congrès important à La Baule, après quelques années de mise en veille de la vie associative. Présent lors de la clôture, Olivier Guichard, ministre de l'Industrie, se veut rassurant. Il promet que ses services s'efforceront « de dégager rapidement une solution raisonnable, […] souhait[ant] que, sur ce problème, comme en tous les autres, une collaboration fertile entre l'Administration, Électricité de France et [la] Fédération continue[78] ».

La combativité de la FNCCR a raison des velléités de changement radical d'EDF. Après un arbitrage du Premier ministre durant l'été 1967,

74 *Bull. FNCCR* n° 79, 1967, AFF. GEN. n° 126, pp. 1-4.

75 Courrier envoyé par Charles Chevrier à François Blaizot, novembre 1966 (CAC, V. 19770603, art. 73).

76 « Compte rendu de la visite faite par MM. de Loiray et Stasi le 24 avril 1967 à M. Blaizot », 24 avril 1967 (Arch. EDF, B. 891189).

77 « F.A.C. », 9 août 1967 (Arch. EDF, B. 891189).

78 *Bull. FNCCR* n° 80, 1968, p. 66.

une solution de compromis est ébauchée, sous forme d'un « jugement à la Salomon »[79]. Reprenant la formule préconisée par l'Agriculture en 1965, elle consiste à affecter à un fonds spécial, administré par le Génie rural, la totalité des financements dédiés à l'électrification des campagnes (dont les excédents générés par le Facé depuis 1966). Un organisme composé de représentants de l'État, d'EDF et de la FNCCR est chargé de gérer ce « fonds d'équipement rural » et de le répartir localement. Dans chaque département, 70 % des crédits alloués donnent lieu à un programme de travaux défini par EDF, le syndicat départemental (lorsqu'il en existe), les Ponts et chaussées, l'Agriculture et les régies éventuellement présentes sur le territoire. La maîtrise d'ouvrage y est toujours aux mains des communes. Sur ce point, l'entreprise publique n'a donc pu obtenir gain de cause, au regard de ses exigences. Elle doit se contenter de contreparties très limitées, le projet prévoyant que seuls 15 % des crédits totaux lui soient confiés, afin d'effectuer des opérations « au coup par coup ». Les 15 % du budget restants sont quant à eux gérés par les communes, pour des travaux laissés à leur libre appréciation. Ce compromis, qui satisfait pleinement la Fédération[80], est entériné à l'occasion du vote de la loi de finances pour 1968 (art. 85).

Un nouveau « Yalta » : les transferts de la décennie 1970

Cette solution n'est toutefois que de courte durée. L'article 85 prévoit en effet que les modifications relatives au régime de l'électrification rurale ne seront valables que pour le cinquième plan, qui court jusqu'en 1970[81]. Aussi, à peine le texte voté, les réflexions reprennent pour trouver d'autres mécanismes et dispositifs.

Le renforcement des pouvoirs de maîtrise d'ouvrage d'EDF (1971)

Le retrait du Général de Gaulle et l'accession de Jacques Chaban-Delmas à la tête du gouvernement ouvrent des opportunités de réforme pour EDF. Parmi les chantiers initiés par le Premier ministre, la modernisation des relations entre l'État et les entreprises publiques

---

79 « Compte rendu de la visite faite par MM. de Loiray et Stasi le 24 avril 1967 à M. Blaizot », 24 avril 1967 (Arch. EDF, B. 891189).

80 *Bull. FNCCR* n° 79, 1967, AFF. GEN. n° 126, pp. 1-4 et annexe III.

81 FELDER Jean-Claude, *chap. cit.*, p. 177.

figure en bonne place[82]. Suite au rapport Nora (1967), plusieurs pistes de réflexion sont lancées afin de trouver de nouvelles formes de coordination, fondées sur une plus grande autonomie de gestion et un souci de rentabilité[83]. Pour les dirigeants d'EDF, l'occasion est belle d'aborder la question du rôle des collectivités locales dans les décisions d'investissement, notamment dans les territoires ruraux. Un groupe de travail « Électrification de l'espace rural » est créé pour évoquer ce thème particulier[84]. Il est présidé par Jean-Claude Colli, inspecteur des finances, et composé de fonctionnaires des ministères de l'Agriculture, de l'Économie et des finances, de l'Industrie, de l'Intérieur, ainsi que de représentants d'EDF, des collectivités locales et des distributeurs non nationalisés. La mission générale assignée au groupe (atteindre les objectifs du sixième plan tout en allégeant les charges d'EDF), l'accent mis sur une gestion plus ciblée des fonds publics ont raison des résistances de la FNCCR. Celle-ci ne peut aller à l'encontre des revendications défendues par EDF, qui demande à ce qu'on lui confie la maîtrise d'ouvrage des travaux sur certains territoires. De la sorte, ainsi que le conclut le groupe de réflexion, « l'effort de financement public [pourra être] concentré sur la partie de l'espace rural où la faible densité de l'habitat interdit tout espoir de rentabilité normale à moyen terme, cette intervention trouvant là sa justification à la fois sociale et économique[85] ».

Concrètement, il est prévu, comme le préconisait EDF en 1965, de transférer les communes les plus denses vers le régime urbain (sous maîtrise d'ouvrage d'EDF). Sont concernées les collectivités faisant partie d'une agglomération urbaine multicommunale d'au moins 5 000 habitants. Il en va de même pour certains travaux portant sur les réseaux de moyenne tension. En contrepartie de cet accroissement de charges, EDF obtient une baisse des taux de prélèvement du Facé ainsi qu'une réduction de la participation qu'elle verse aux travaux subventionnés par l'État. Dernier élément de la réforme, le Facé est rétabli mais dans des proportions limitées. Il s'agit de compenser le retrait d'EDF du programme de travaux géré par le ministère de l'Agriculture et d'éviter d'alourdir les charges des communes (maintenues ainsi à 15 %). L'ensemble de ces modifications interviennent à l'occasion de la loi de finances pour 1971.

---

82 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 217-220.

83 Dufau Jean, *op. cit.*, pp. 304-309.

84 Felder Jean-Claude, *chap. cit.*, p. 178. Il s'agit toujours de montants annuels.

85 *Ibid.*

Le transfert de départements entiers vers le régime urbain (1974)

Malgré la promesse d'en rester à cet équilibre[86], EDF lance une nouvelle offensive en 1974. Elle fait suite aux travaux de la commission Aubin chargée de trouver des solutions pour faire face à l'augmentation très forte de la consommation d'électricité en France. Alors qu'elles représentaient environ 1,5 milliards de francs (soit 1,8 milliards d'euros de 2016) par an pour la période 1966-1970, les sommes totales affectées à l'électrification rurale s'élèvent à 2,5 milliards de francs entre 1971 et 1975, puis 3,6 milliards de 1976 à 1980[87]. L'État est ainsi confronté à un contexte difficile, qui nécessite de mobiliser de nouvelles ressources pour moderniser et développer les infrastructures. Les membres de la commission Aubin n'ayant pu se mettre d'accord ni sur l'ampleur des besoins ni sur les moyens de financement à prévoir, un arbitrage du Premier ministre Pierre Messmer est demandé[88]. Trois solutions sont mises en avant pour augmenter le volume des investissements dans les réseaux. Parmi elles figure l'idée de transférer de nouvelles communes à EDF (régime dit urbain), qui serait donc chargée de financer leurs travaux, en lieu et place de l'État. L'Industrie et les Finances convergent vers cette solution, contrairement à l'Agriculture et à l'Intérieur, plus réticents à réduire le champ d'action des collectivités.

La FNCCR tente de s'opposer, au nom du respect des libertés locales[89]. Finalement, au terme d'un arbitrage rendu par Matignon le 22 avril 1974, la solution du transfert de départements entiers est avalisée. Il est convenu que certaines régions (Midi, Centre), bastions de la Fédération, soient épargnées, de même que les territoires disposant d'un syndicat

86 « Travaux d'électrification rurale », note vraisemblablement rédigée en 1972 ou 1973 (Arch. EDF, B. 891401).

87 Felder Jean-Claude, *chap. cit.*, p. 174.

88 « Compte-rendu de la réunion interministérielle du mercredi 13 mars 1974 à 15.30 tenue sous la présidence de M. Rodocanachi, Chargé de mission (services du premier ministre) », 14 mars 1974 (Arch. EDF, B. 891401).

89 Lettres de Léon Labbé au Premier ministre (1er février 1974) et aux ministres de l'Intérieur (1er février), des Finances (5 février) et de l'Agriculture (8 février) (Arch. FNCCR, D. FE 049). M. Labbé a remplacé en novembre 1969 Jean Saint-Cyr, démissionnaire (et lui-même successeur de Léon Curral), à la présidence de la FNCCR (*Bull. FNCCR* n° 86, 1969, note non paginée placée après le sommaire).

départemental[90]. Sur les 18 départements identifiés comme transférables[91], onze sont finalement retenus, sous réserve de l'accord des conseils généraux intéressés : Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle, Territoire de Belfort, Yvelines, Val d'Oise, Savoie, Essonne, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales et Var. La FNCCR tente de réagir, en faisant voter une motion par ses membres et en menant une campagne de sensibilisation des candidats à l'élection présidentielle. Mais rien n'y fait, malgré les promesses et le soutien des ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur[92].

Cette nouvelle réforme permet à EDF d'affirmer un peu plus son autorité. L'entreprise publique a en effet désormais la pleine responsabilité des réseaux de moyenne tension. Elle dispose en outre de marges de manœuvre renforcées pour ce qui concerne la basse tension, surtout dans les territoires qui lui ont été intégralement transférés. Pour autant, son emprise n'est pas totale car elle doit toujours composer avec les élus locaux dans les zones où le régime de l'électrification rurale a été maintenu. L'examen plus attentif des interactions qui se nouent sur le terrain permet de l'illustrer.

L'électrification rurale au concret

Le rôle croissant joué par EDF dans la gestion des investissements en zone rurale n'exclut pas les élus locaux du jeu décisionnel. Ayant réussi à préserver leur statut de maîtres d'ouvrage dans une majorité de départements, les communes et leurs groupements restent des forces avec lesquelles il faut composer pour 85 % des travaux d'électrification rurale[93]. L'examen plus attentif des mécanismes informels d'allocation des ressources permet de saisir la nature et la réalité d'un tel pouvoir local, qui repose sur une représentation du territoire et des besoins des usagers souvent différente de celle d'EDF.

---

90 Lettres du Premier ministre envoyées aux ministres de l'Industrie et de l'Intérieur, 22 avril 1974 (Arch. FNCCR, D. FE 049). Voir aussi l'entretien réalisé avec René Kelhetter par Alain Beltran et Jean-François Picard, pp. 17-18 (Arch. AHICF et EDF).

91 Selon le caractère plus ou moins « concentré » de la population, critère qui ouvre la porte à des interprétations et donc des négociations (Arch. FNCCR, documents datant d'octobre 1973, D. FE 037).

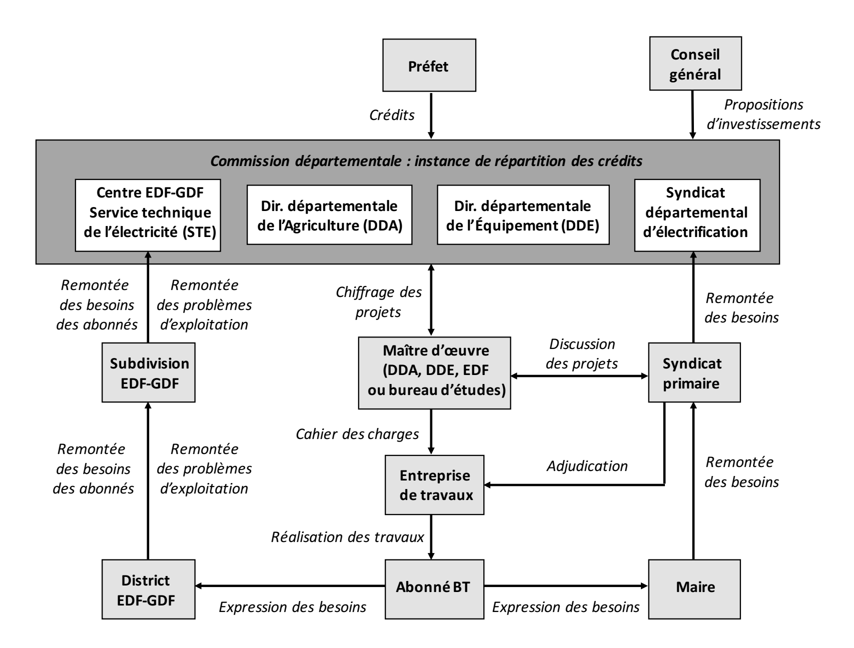
92 Arch. FNCCR, D. FE 049.

93 Si l'on considère qu'EDF a l'entière maîtrise des choix pour les 15 % restants.

Des mécanismes de décision complexes

Si l'on s'en tient aux zones qui ont été exclues des réformes de 1971 et de 1974, les choix d'investissements obéissent à des processus complexes, eu égard à la nature des procédures et du (grand) nombre d'acteurs impliqués. Le schéma de la figure 9 peut en donner un premier aperçu[94].

Fig. 9. *Représentation schématique du système d'acteurs de l'électrification rurale*



Chaque année, le ministère de l'Agriculture attribue une enveloppe financière à tous les départements, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle définie à partir d'inventaires identifiant les besoins à couvrir. Le préfet, destinataire de ces crédits, confie le soin de les répartir à une commission composée de représentants d'EDF (le chef du centre de distribution, qui peut déléguer cette tâche à un ingénieur du service

94 Schéma établi par l'auteur à partir du dossier « Électrification rurale », qui contient une note rédigée pour le chef du centre E.D.F.-G.D.F. d'Évreux et datée du 4 décembre 1968 (Arch. EDF, B. 891399).

technique électricité), des services déconcentrés de l'État (DDA, DDE[95]) et du directeur du syndicat départemental d'électrification, lorsqu'une telle structure existe. Suite à la réforme de 1968, 15 % de la somme totale peuvent être librement utilisés par le centre de distribution d'EDF, afin de renforcer les réseaux sur lesquels il estime urgent d'agir. La même opportunité (15 %) est offerte aux communes. La commission départementale est chargée d'assurer la répartition des crédits restants (70 %), en fonction des besoins à couvrir. L'enjeu central est de définir quelles sont les demandes à honorer, de les chiffrer et d'établir des priorités.

Deux principaux canaux permettent de capter l'expression des besoins. Ceux-ci peuvent d'abord émaner des usagers eux-mêmes : un particulier, un agriculteur ou un industriel qui souhaite raccorder une installation ou qui ne peut augmenter sa puissance souscrite, faute d'un réseau BT ou MT suffisamment calibré. L'individu peut faire remonter ce besoin par l'intermédiaire d'un acteur « politique » (un maire, un délégué de syndicat d'électrification) ou « technique » (un agent d'EDF qui enregistre sa demande et la transmet ensuite au centre de distribution). L'autre canal d'expression des besoins part du centre de distribution d'EDF, notamment des districts et des subdivisions qui quadrillent les départements[96]. Des problèmes d'exploitation (par exemple des chutes de tension) peuvent en effet motiver de renforcer en priorité les réseaux d'une commune, pour offrir une meilleure qualité de courant à ses abonnés. Des raisons commerciales interviennent aussi, afin d'alimenter au plus vite un territoire en voie d'urbanisation ou une zone d'activité en construction.

Ces besoins sont ensuite analysés par deux types d'acteurs différents. On retrouve en premier lieu EDF, en sa qualité de concessionnaire. Le rôle d'arbitrage échoit en général au service technique électricité (STE), qui centralise les demandes et les classe selon leur degré d'urgence, en fonction de plusieurs considérations : nombre d'abonnés concernés par les travaux, stratégie de développement commercial, politique d'investissement sur les réseaux de moyenne tension (qui devront être mis à niveau le cas échéant), etc. L'instruction des besoins est par ailleurs assurée par les maîtres d'œuvre qui sont chargés de conseiller les communes et leurs groupements[97]. Il s'agit, selon les départements, de personnes travaillant dans des syndicats d'électrification, des services déconcentrés de l'État

95 DDA : direction départementale de l'Agriculture ; DDE : direction départementale de l'Équipement.

96 L'organisation de la direction de la Distribution d'EDF sera étudiée dans le chapitre 10.

97 Qui sont, pour rappel, maîtres d'ouvrage des réseaux de distribution publique d'électricité (BT et MT selon les cas).

(techniciens et ingénieurs des DDA et des DDE), des bureaux d'études privés voire parfois des cellules d'électrification rurale des centres de distribution EDF-GDF. Tout comme le STE, ces acteurs calculent les devis estimatifs correspondant aux travaux à effectuer par les entreprises prestataires (ou par EDF dans certains cas). En échange, ils sont rémunérés sous forme d'honoraires, dont le montant est fixé par l'État[98]. Les projets ainsi définis sont ensuite discutés au sein des différents syndicats primaires, qui procèdent à un classement, avant transmission au syndicat départemental (s'il existe).

L'ensemble de ces propositions remontent enfin à la commission départementale chargée d'établir, durant l'automne, le programme des travaux pour l'année à venir. Les demandes retenues sont classées par ordre de priorité. Après accord sur la liste finale, le préfet de département adresse les dossiers au ministère de l'Agriculture pour qu'il débloque les crédits correspondant au montant globalement défini.

Le concessionnaire, l'élu et le maître d'œuvre : une articulation toujours problématique

Les choix d'arbitrage entre les demandes de travaux émanant, d'une part, de l'autorité concédante maître d'ouvrage (les communes et leurs groupements), d'autre part, du concessionnaire (les unités territoriales d'EDF), sont au cœur des jeux d'acteurs autour de l'électrification rurale. Deux principaux différends opposent ces deux « filières » de remontée, d'analyse, de chiffrage et de classement des besoins. Ils renvoient à des formes de légitimité et des logiques d'action distinctes, qui entrent parfois en concurrence lorsqu'il s'agit de décider du degré de priorité d'un projet[99].

Le premier différend concerne la hiérarchisation des demandes exprimées par les abonnés et appelées à bénéficier des crédits du Facé. De leur côté, les élus locaux se prévalent de leur légitimité politique (ils

98 « Honoraires des ingénieurs-conseils sur travaux d'électrification rurale », 9 avril 1964 (Arch. EDF, B. 749208). Sur cette question : Marquis Jean-Claude, *Ingénieurs de l'État et élus locaux : les concours prêtés par les services techniques de l'État (équipement, agriculture) aux collectivités territoriales*, Lille, L'Espace juridique, 1988.

99 Les éléments qui suivent sont notamment issus d'une enquête de terrain que nous avons réalisée à la fin des années 1990 dans le département de la Vendée, dans le cadre d'une thèse de doctorat. Une douzaine d'entretiens semi-directifs ont été menés avec des acteurs ayant participé au processus d'électrification rurale de 1950 à 1980. L'étude n'ayant pas été exploitée à ce jour, nous n'en restituerons ici que quelques résultats généraux, qui permettent de mieux camper les différents acteurs et leur rationalité.

ont été désignés pour représenter une population) et parfois juridique (les communes sont les autorités concédantes des réseaux de distribution publique d'électricité) pour intercéder en faveur de leurs administrés. Ils mettent en avant leur connaissance fine du territoire, qui leur permet de saisir des enjeux économiques et sociaux dépassant le seul secteur électrique. Pour eux, l'instruction des dossiers doit tenir compte du contexte local. Ainsi, une demande considérée comme peu pertinente par le STE d'EDF le sera davantage par un maire ou un conseiller général, s'il estime que l'abonné en question contribue au développement local (cas d'un industriel demandant une augmentation de puissance) ou qu'il faut l'aider au regard de sa situation personnelle (cas d'un particulier en difficulté). Le procès que certains élus font à EDF d'être une bureaucratie anonyme et aveugle renvoie à leur souci constant de « faire entendre » les intérêts spécifiques de leur communauté.

Les unités territoriales d'EDF (districts, subdivisions et centres de distribution) incarnent quant à elles une autre forme, là encore idéal-typique, de légitimité. Elle puise sa source dans une culture de service public déjà en germe dans les anciennes sociétés privées, mais qui se trouve renforcée avec la nationalisation. Imprégnée de valeurs comme l'égalité de traitement, le souci d'« objectivité » technico-économique, l'intérêt général[100], cette culture habite, avec des nuances notables toutefois[101], l'ensemble des agents de l'entreprise. À l'élu, qui met en avant le pragmatisme et l'adaptation, les agents d'EDF opposent le spectre de l'arbitraire, du traitement de faveur et du clientélisme, contraires à leur éthique professionnelle. Ils brandissent un principe de justice qui place les figures de l'ingénieur et du technicien au centre des décisions, considérant l'abonné comme un usager auquel sont associées une puissance à assurer, une qualité de courant à fournir, une longueur de lignes à tirer. Typique de cet état d'esprit est ce commentaire formulé par M. Merle, directeur de la Distribution d'EDF, lorsqu'il estime que « les programmes de travaux agréés par le Fonds d'Amortissement sont souvent établis en fonction de considérations d'ordre local et ne cadrent pas nécessairement avec les ordres

---

[100] Sur la culture EDF : Wieviorka Michel, Trinh Sylvaine, *op. cit.* Voir aussi l'ouvrage pamphlétaire écrit par Charles Reynaud (pseudonyme d'un ancien formateur-consultant interne à EDF) qui, malgré son caractère parfois caricatural, nous livre des éléments intéressants sur l'entreprise publique (Reynaud Charles, *Le mythe EDF. Naissance et résistance d'une bureaucratie*, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 53-70).

[101] Le chapitre 10 reviendra sur ce point. Nous faisons plutôt référence ici aux services faisant partie du siège des centres de distribution.

d'urgence résultant de considérations techniques ou économiques[102] ». Quelques années plus tard, un rapport évoque lui aussi cet affrontement de logiques, lorsqu'il fustige l'action des élus locaux « qui considèrent parfois la carte d'E.R. [électrification rurale] comme leur propre carte d'implantation électorale[103] ». Au-delà de leur caractère quelque peu schématique, ces commentaires sont utiles pour comprendre, en premier ressort, les difficiles interactions entre EDF et ses interlocuteurs locaux.

La seconde source principale de différend porte sur le coût des travaux effectués sous maîtrise d'ouvrage des communes et de leurs groupements. Si l'on passe sous silence la question des rémunérations des ingénieurs-conseils, beaucoup de conflits éclatent à propos des montants facturés par les entreprises. Au début des années 1960, un rapport interne à EDF mentionne le fait qu'« il semble que, dans bien des cas, EDF ne soit pas consulté sur le choix de l'entreprise [adjudicataire], ce choix étant fait par la collectivité, le GR [Génie rural] ou les P et C [Ponts et chaussées], agissant séparément ou conjointement[104] ». Malgré la lente reprise en main du Facé par l'État, les problèmes persistent. Fin 1968, une note interne du centre d'Évreux évoque la question des coûts comme un problème réel. Sur la base d'un examen des bordereaux de prix du syndicat d'électrification rurale et du centre EDF-GDF de l'Eure, elle estime que les dépassements atteignent de 25 % à 30 % par rapport à EDF[105]. Si l'on écarte les éventuels conflits d'intérêts voire les affaires de corruption[106], ce surcoût trouve au moins son origine dans la politique de « saupoudrage » des travaux d'électrification qui est pratiquée dans beaucoup de départements. Cette stratégie fournit en effet des ressources financières stables aux syndicats primaires, ce qui leur permet de mieux gérer les demandes sur le temps long et de faire des promesses qui pourront être ensuite honorées. Elle assure également un volume d'activité assez régulier aux entreprises locales de travaux publics, ce qui garantit un certain niveau d'emploi, sujet sensible dans beaucoup de zones rurales[107]. La contrepartie peut en être des coûts financiers plus

102 « Comité de la Distribution, 2ème séance », 21 novembre 1955, p. 20 (Arch. EDF, B. 800700).

103 Dossier « Électrification rurale » contenant une note établie pour le chef du centre E.D.F.-G.D.F. d'Évreux et datée du 4 décembre 1968, p. 34 (Arch. EDF, B. 891399).

104 « Conditions d'exécution des travaux d'électrification rurale », 23 février 1960, p. 5 (Arch. EDF, B. 891189).

105 Note établie pour le chef du centre E.D.F.-G.D.F. d'Évreux, *doc. cit.*, p. 38.

106 Il faudrait, pour statuer sur ce point, consulter les archives judiciaires locales, à même de détecter l'existence de ce type de délits.

107 Note établie pour le chef du centre E.D.F.-G.D.F. d'Évreux, *doc. cit.*, p. 38.

élevés, faute de rationalisation. Là encore, c'est dans le rapport au territoire que se situent les points de divergences entre les partenaires.

Entre les services du STE d'une part, les communes et leurs groupements d'autre part, la position du Génie rural et des Ponts et chaussées (maîtres d'œuvre mais aussi acteurs décisionnaires[108]) s'apparente à celle du « marginal sécant » décrite par la théorie des organisations[109]. Tout comme les agents d'EDF, les ingénieurs et fonctionnaires des services déconcentrés de l'État partagent un idéal d'objectivation technico-économique des besoins, de rationalisation des dépenses et peuvent, à ce titre, vouloir faire pencher la balance du côté des solutions envisagées par l'entreprise publique. Toutefois, la connivence, naturelle ou forcée, avec la classe politique locale n'est jamais bien loin. Travaillant pour le compte des communes, les agents de l'État représentent aussi les élus, dont ils ont intériorisé le mode de raisonnement, dont ils anticipent les réactions, afin de conserver leur confiance et… les émoluments qui parfois l'accompagnent[110]. En témoigne une lettre envoyée en 1955 par un ingénieur ordinaire des Ponts et chaussées de Haute-Saône à M. Renaud (direction générale d'EDF), lui demandant de voir s'il ne serait pas possible de lui accorder une subvention susceptible de ne pas décevoir ses interlocuteurs locaux[111].

Cet exemple donne à voir les relations de forte proximité qui se tissent, dans beaucoup de départements, entre les élus locaux et les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État. Bien loin de se cantonner à un rôle de maîtres d'œuvre passifs, ces derniers peuvent se muer en ardents défenseurs des territoires dans lesquels ils sont implantés, en jouant si besoin est de leurs réseaux personnels. Cette attitude leur vaut de disposer, en retour, de soutiens importants dans la personne d'un conseiller général, d'un député ou d'un sénateur, ce qui leur permet d'accroître leur influence ou celle de leur ministère sur l'échiquier politico-administratif local. On comprend mieux, dès lors, que le Génie rural et, dans une moindre mesure, les Ponts et chaussées soient de fervents alliés du régime de l'électrification rurale, malgré les nombreuses critiques dont il fait l'objet. En atteste notamment l'attitude manifestée par le ministère de l'Agriculture au moment de la réforme de 1968, lorsqu'il défend, contre EDF, les intérêts de la FNCCR et de son réseau de syndicats.

---

[108] Par le rôle important qu'ils peuvent jouer au sein de la commission départementale chargée de répartir les crédits.

[109] Jamous Haroun, *Contribution à une sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, CES, CNRS, 1967.

[110] Sachant qu'ils assurent pour eux la maîtrise d'œuvre des travaux d'électrification.

[111] Courrier daté du 25 mai 1955 (Arch. EDF, B. 801623).

De l’autonomie au « passe-droit » : un lent rééquilibrage des rapports de force en faveur d’EDF

C’est entre ces trois principaux intervenants (les élus ruraux, les agents d’EDF et le(s) maître(s) d’œuvre des travaux) que se négocient les investissements dans les zones rurales. Il est difficile de dégager une situation type, tant les contextes départementaux sont différents, en fonction des enjeux propres à chaque territoire, des personnalités en place et de la nature des rapports de force entre acteurs (qui dépendent, en particulier, de l’existence ou non d’un syndicat départemental puissant). Des situations de conflits cohabitent avec des relations plus apaisées[112]. Toutefois, les évolutions qui ont cours dans les années 1960 et 1970 nous semblent montrer une emprise progressive et générale d’EDF, même si celle-ci n’est jamais totale, les élus sachant toujours reprendre la main lorsque certains enjeux du moment l’exigent[113].

Jusqu’au milieu des années 1960, les élus ruraux sont dans une situation globalement favorable face à EDF, et ce pour deux raisons principales[114]. Tout d’abord, le contexte national ne pousse pas l’entreprise publique à affirmer son leadership dans le domaine de l’électrification rurale. Les incertitudes sur la création des EPD et le devenir de la distribution (1946-1952), la grande réforme des tarifs basse tension (1956-1963) l’incitent plutôt à faire preuve de prudence, ce qui laisse des espaces de liberté importants aux syndicats intercommunaux. La reprise en main du régime de l’électrification rurale par les Finances (réforme du Facé de 1959) esquisse certes quelques changements. Mais ils sont mineurs, dans la mesure où ils ne touchent pas à une prérogative fondamentale des communes : la maîtrise d’ouvrage. Ce contexte propice à l’action des pouvoirs locaux tient également – et c’est là une seconde raison – à l’intérêt que les élus portent aux questions d’électrification. Malgré des progrès spectaculaires, l’électrification dite « en surface » n’est pas totalement achevée à la fin des années 1950. Beaucoup d’écarts restent encore à desservir. Même si la pose de lignes électriques et la construction de transformateurs se sont

---

112 Arch. FNCCR, D. FB 011 et 012.

113 Les développements qui suivent sont, eux aussi, nourris en partie par l’enquête de terrain réalisée sur le département de la Vendée.

114 Il faut bien distinguer l’attitude d’EDF de celle du ministère des Finances. Nous avons montré plus haut que celui-ci commence à attaquer le régime de l’électrification rurale dès le milieu des années 1950, après l’échec de la mise en place des EPD. Ce comportement n’est pas suivi par EDF, qui, étant en contact direct avec les élus locaux (et la FNCCR), a tout à craindre d’une réaction hostile de leur part. Il lui faut donc plus de temps pour faire montre d’une stratégie offensive, notamment au niveau local.

banalisées depuis l'après-guerre, elles constituent toujours des évènements marquants dans les villages, qui rendent visible l'intervention des élus. Elles contribuent à légitimer leur action et, ce faisant, à renforcer leur « capital politique[115] ». Aussi les notables locaux restent-ils attachés, tout au long de cette période, à la maîtrise des décisions, n'acceptant qu'avec réticence les velléités d'intrusion d'EDF.

À partir du milieu des années 1960, cette configuration d'action change sensiblement, au profit, nous semble-t-il, des agents de l'entreprise publique. L'affaiblissement de la FNCCR sur l'échiquier institutionnel autorise une attitude plus offensive d'EDF, qui se répercute jusqu'au niveau local. Les élus ruraux sont, dans le même temps, de moins en moins sensibles aux questions d'électricité, étant accaparés par d'autres types de services publics (adduction d'eau, assainissement, etc.). Ce désintérêt coïncide avec (et est renforcé par) la fin de la phase d'électrification dite « en surface » et la montée en puissance d'une problématique de renforcement des réseaux et d'amélioration de la qualité de fourniture (électrification « en profondeur »).

Ce changement de nature n'est en effet pas sans conséquence sur la structuration locale des jeux d'acteurs. Outre le fait qu'elle est moins mobilisatrice pour les élus car moins « visible » pour leurs administrés, l'électrification « en profondeur » place désormais les centres EDF-GDF dans une position plus favorable. Renforcer un réseau pour offrir une puissance plus importante à un usager, améliorer la qualité de sa fourniture sont des actes qui confortent le concessionnaire, eu égard à son expertise de gestionnaire. Fin 1959, les centres EDF-GDF dépendant des directions régionales de Toulouse, Cahors et Bordeaux, « estiment [ainsi] que leurs agents ont une connaissance suffisante de l'état de leurs réseaux pour leur permettre un choix valable dans la nature et l'échelonnement des travaux à réaliser. Ils ne nient pas l'élément subjectif qui subsiste dans les choix, mais pensent qu'il est suffisamment corrigé par les données objectives : réclamations, valeur de la tension instantanée, impossibilité d'accepter des puissances supplémentaires[116] ». L'urgence de la reconstruction étant passée, la direction de la Distribution d'EDF a pu développer, à partir des années 1950, une analyse plus fine de l'état de ses réseaux et des problèmes de ses abonnés. Ce faisant, elle a élaboré des instruments de métrologie et de gestion plus performants, qui renforcent le pouvoir de négociation de ses agents. Il en est notamment du calcul des chutes de tension sur

---

[115] Bourdieu Pierre, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36/37, février-mars 1981, pp. 3-24.

[116] « Conclusions sur les visites aux directions régionales de Toulouse, Cahors et Bordeaux », 1er juin 1959 (Arch. EDF, B. 800700).

les lignes électriques, qui permet de repérer les points du territoire sur lesquels des renforcements sont urgents, eu égard à la qualité du courant fourni. Celle-ci peut être mesurée et comparée, afin de justifier certains choix d'investissement (et en refuser d'autres). Interpellé en 1972 par M. Tissandier, député de l'Indre, au sujet de travaux à envisager dans une commune, M. Chéret, responsable de la direction du Gaz, de l'électricité et du charbon au ministère de l'Industrie[117], peut ainsi opposer assez facilement une fin de non-recevoir à son interlocuteur. Il argue en effet que « les mesures systématiques de chute de tension effectuées par Électricité de France n'ont pas fait apparaître, d'une façon péremptoire, que le bénéfice de l'urgence absolue doive être accordée à la commune, eu égard aux besoins d'autres collectivités[118] ». À l'image de ce haut fonctionnaire, les agents d'EDF sont eux aussi en mesure de mieux résister aux demandes qui leur parviennent. Davantage outillés, ils peuvent désormais se faire plus aisément les porte-parole des usagers et défendre leur propre conception du service public.

Ainsi s'opère un glissement progressif des rapports de force entre les agents d'EDF, les élus ruraux et les maîtres d'œuvre. Disposant d'un réel pouvoir d'inflexion jusqu'au milieu des années 1960, les élus s'effacent quelque peu de la scène décisionnelle. De nouvelles relations s'instaurent, plus favorables à l'entreprise publique. Sa direction de la Distribution a même l'audace de pousser les unités territoriales à contester le régime de l'électrification rurale, en suscitant des transferts de communes vers EDF ou en prenant à leur charge des petits renforcements[119]. Intervenant au moment du premier « tournant commercial », ce comportement soulève une vive inquiétude de la part de la FNCCR, qu'elle relaie auprès de la direction d'EDF. Le fait montre bien que les temps ont changé. Cette évolution de la « géopolitique » locale de l'électrification apparaît également en filigrane dans le travail mené par Jacques Termeau sur la Sarthe. L'auteur y évoque un tarissement des pressions politiques exercées sur les centres EDF-GDF dans les années 1960-1970[120]. On peut interpréter ce constat de deux manières. La première consiste à faire l'hypothèse d'une intériorisation progressive du mode de raisonnement des élus par les agents d'EDF et par les maîtres d'œuvre, favorisant une

---

117 Elle succède à l'ancienne direction de l'Électricité.

118 Projet de lettre (daté du 28 mars 1972) de M. Chéret adressé au ministre Charbonnel, en réponse à un courrier de M. Tissandier, député de l'Indre (CAC, V. 19770603, art. 52).

119 Lettre de Léon Labbé et de Georges Gilberton à Marcel Boiteux, 4 septembre 1973 (Arch. FNCCR, D. FE 039).

120 TERMEAU Jacques, « L'électrification des campagnes sarthoises depuis la Seconde Guerre mondiale », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, p. 44.

meilleure prise en compte des aspirations locales. La seconde est de voir dans cette moindre conflictualité l'expression d'un mécanisme inverse : la reconnaissance par les élus de la légitimité des agents d'EDF et des principes d'action qu'ils défendent. Complémentaires plus qu'opposés, ces deux types d'explications suggèrent qu'une interpénétration est à l'œuvre entre les partenaires et qu'elle semble faire le jeu de l'entreprise publique.

Véritable « chasse gardée » des élus locaux à la Libération, le régime de l'électrification rurale tombe progressivement sous le contrôle d'EDF et de l'État. À coup d'attaques répétées et de réformes graduelles, ces derniers réussissent à imposer un cadre plus contraignant, mettant à mal l'autonomie des communes. Les volumes financiers engagés sont mieux maîtrisés. Les projets d'investissement font l'objet d'un droit de regard accru de la part de l'entreprise publique. Pour autant, les élus ne sont pas totalement écartés du jeu décisionnel. Maîtres d'ouvrages des réseaux de distribution, ils conservent d'importantes marges de manœuvre, grâce à la pugnacité de la FNCCR. Ils bénéficient également d'appuis précieux de la part d'administrations d'État telles que le Génie rural (Agriculture) et les Ponts et chaussées (Équipement). Alliés objectifs des élus, ces deux ministères œuvrent pour sauvegarder ce qui représente pour leurs agents une source à la fois de pouvoir, de subsides et de légitimité. C'est aussi et surtout parce que l'État demeure lui-même divisé sur le devenir du Facé que la FNCCR réussit à le maintenir, malgré l'achèvement de l'électrification en surface.

En préservant leur rôle, la Fédération et son réseau de syndicats continuent ainsi de disposer de moyens d'action non négligeables, alors que s'approfondit le processus de centralisation. La manne financière du Facé leur permet de faire contrepoids à EDF, qui pourrait être tentée de limiter ses investissements dans les campagnes, au nom d'un « bon usage » des deniers publics. Elle constitue également un instrument essentiel pour entretenir une base politique fragile, qu'il faut inlassablement mobiliser pour défendre les intérêts des communes. L'attachement profond de la FNCCR au régime de l'électrification rurale, dont beaucoup critiquent le caractère dispendieux et obsolète, doit aussi se comprendre dans cette double perspective. Alors que les élus ont le sentiment de perdre du terrain face à EDF et à l'État, celui-ci reste encore l'un des rares domaines où ils peuvent exprimer une certaine liberté d'action, héritage de leur pouvoir d'antan.

Chapitre 8

Dans l'ombre d'EDF : les distributeurs non nationalisés

Avec l'électrification rurale, les distributeurs non nationalisés (DNN) constituent l'autre principale « enclave » locale au sein du nouveau modèle de service public. Créées avant-guerre dans de nombreux départements, les régies, les sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité (SICAE) et les sociétés d'économie mixte (SEM)[1] sont conservées au moment de la loi de nationalisation, sous la pression des élus. Toutefois, leur survie n'est guère assurée sur le long terme, plusieurs d'entre elles disparaissant au fil du temps.

Il faut dire que ces structures doivent faire face à deux défis de taille. L'explosion de la consommation d'électricité tout d'abord, qui nécessite des investissements que beaucoup de collectivités ne peuvent pas toujours assumer. Une attitude longtemps hostile d'EDF ensuite, l'entreprise ayant du mal à admettre l'existence d'opérateurs échappant à son emprise. Pour les DNN qui réussissent à se maintenir, l'enjeu n'est plus d'incarner un modèle de service public alternatif au secteur privé, comme ils pouvaient le faire avant-guerre. Il est plutôt de préserver leur capacité d'action face au grand monopole d'État et ses velléités d'expansion.

Contenir les distributeurs non nationalisés

Aux yeux de la plupart des cadres et dirigeants d'EDF, les DNN représentent un modèle de service public à combattre. Pour eux, le contrôle effectif de la branche distribution est d'abord en jeu, sous l'angle à la fois financier (capter les bénéfices qu'elle dégage) et technico-économique (assurer le bon fonctionnement du système électrique). Mais ils craignent

[1] Les DNN recoupent des organismes aux statuts et formes juridiques très variés. On y trouve surtout des régies et des SICAE, les SEM étant minoritaires à l'époque. Pour des raisons de commodité et pour éviter les répétitions, nous nous en tiendrons par la suite à ces trois appellations ou aux termes génériques de « DNN » et d'« opérateurs locaux ».

également que ces opérateurs locaux ne servent de « base avancée » aux adversaires de leur entreprise, au nom d'un modèle présenté comme plus proche des usagers et des élus. Dès lors s'ouvre une période de lutte qui, de la préparation de la loi de 1946 au milieu des années 1950, vise à limiter le nombre et le champ d'action des DNN.

L'après nationalisation : quelle autonomie pour les DNN ?

Déjà attaquées avant-guerre, les régies, SICAE et SEM doivent faire face à une nouvelle forme d'opposition au fur et à mesure que se profile la loi de nationalisation. Elle n'émane pas tant du Conseil d'État, leur pourfendeur historique, que de nouveaux acteurs souhaitant les voir s'effacer derrière EDF, seule à même, selon eux, de gérer le secteur électrique. Dans les années 1920 et 1930, la législation sur les opérateurs locaux a connu un net assouplissement, au regard des freins qui existaient auparavant[2]. Le décret-loi du 5 novembre 1926 simplifie et allège la tutelle préfectorale, ce qui facilite l'action des élus. Il étend également les possibilités d'intervention des communes, en leur permettant de créer des régies d'exploitation directe ou des sociétés d'économie mixte. Le décret du 28 décembre 1926 va dans le même sens. Même le Conseil d'État, longtemps réticent, fait évoluer sa jurisprudence, qui devient beaucoup plus favorable aux régies à partir de 1933[3]. Ces inflexions montrent que, pour beaucoup, les opérateurs locaux ont perdu leur caractère « subversif » (être une alternative à la gestion capitaliste) pour devenir des outils parmi d'autres de l'économie administrée qui se profile durant cette période.

Les incertitudes liées à la loi du 8 avril 1946

À la Libération, la méfiance manifestée à l'égard des régies, SICAE et SEM est portée par une coalition d'acteurs assez large, composée de cadres de l'industrie électrique, d'une partie de la fonction publique de l'État, de la CGT et des élus communistes. Elle n'est plus motivée, comme jadis, par le souci de protéger l'initiative privée mais de donner aux entreprises nationalisées les moyens de remplir leur mission de modernisation économique. Imprégné de cette idée, le projet élaboré en 1946 par le

---

2 Fernandez Alexandre, *op. cit.*, p. 149 ; Chamouard Aude, *op. cit.*, pp. 32-33.

3 Dufau Jean, *op. cit.*, p. 32 ; Dubois de Carratier Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public : concessions et services publics industriels et commerciaux, 1880-1950 », *Revue d'histoire moderne contemporaine*, n° 52, juillet-septembre, 2005, p. 71.

ministre Marcel Paul prévoit de supprimer les opérateurs locaux et de les intégrer à EDF et à GDF[4].

Dans ce contexte redevenu hostile, l'enjeu pour les défenseurs des régies, SICAE et SEM est double. Il est tout d'abord d'assurer la pérennité de leurs structures, en obtenant qu'elles échappent à la nationalisation. Il est ensuite de leur garantir suffisamment d'autonomie pour qu'elles ne deviennent pas de fait des « filiales » d'EDF. Ces deux lignes de front génèrent de nombreux conflits au moment du vote de la loi du 8 avril 1946. Un temps menacée par le projet gouvernemental, la pérennité des opérateurs locaux est acquise grâce notamment à l'entregent de Paul Ramadier. Elle doit également beaucoup au soutien d'Édouard Herriot, député maire de Lyon, qui cherche à conserver la Compagnie nationale du Rhône, dont l'existence est elle aussi compromise[5]. L'article 23 de la loi entérine le maintien des régies, SICAE et SEM. Il est simplement prévu de les transformer en établissements publics communaux ou intercommunaux après la mise en place des EPD. En revanche, aucune nouvelle création d'opérateur local n'est autorisée. Un amendement déposé dans ce sens par Édouard Herriot et Vincent Badie est rejeté lors de la séance du 28 mars 1946, le rapporteur de la loi, Paul Ramadier, et le gouvernement s'y opposant[6]. Le législateur préfère instituer un « gel » de la situation existante : si les DNN (qui assurent alors la fourniture d'électricité à 4 millions de Français, soit environ 10 % de la population du pays[7]) peuvent continuer à fonctionner, il leur est interdit de s'étendre à d'autres territoires.

Ce maintien étant acquis, les débats de 1946 se focalisent sur le degré d'autonomie à accorder aux opérateurs locaux au sein du secteur nationalisé. Là encore, les discussions sont vives, à l'instar du dossier des EPD, qui pose des questions analogues. Il s'agit en effet de fixer la frontière entre gestions centralisée et décentralisée de la distribution publique d'électricité. Paul Ramadier, pourtant peu suspect de velléité jacobine, met en avant l'impératif d'une « coordination de l'exploitation électrique » permettant de « concilier la nécessité d'une centralisation technique indispensable avec celle, non moins grande, d'une souplesse et d'une articulation[8] ». À vrai dire, le texte de loi initial ne se prononce

---

4 Bouthillier Guy, *op. cit.*, pp. 325-326.

5 Giandou Alexandre, *op. cit.*, pp. 120-133.

6 JO, débats de l'Assemblée nationale constituante, n° 33, 2ème séance du 28 mars 1946, p. 1194.

7 *Ibid.*, p. 1190.

8 *Ibid.*, pp. 1190-1191.

pas sur le contenu de l'autonomie des régies, SICAE et SEM. Il en renvoie la définition à un futur règlement d'administration publique, confié aux ministères de la Production industrielle et de l'Intérieur. Pour les partisans des DNN, le danger est réel de voir le gouvernement adopter un texte très restrictif une fois la loi votée. Est d'abord en jeu la question du statut des opérateurs locaux et, partant, de leurs modes d'organisation et de gestion interne. Est également concerné le montant des redevances versées aux communes, qui peut être parfois élevé. Tel est le cas, par exemple, de Strasbourg, où la ville touche alors 14 % des recettes brutes de la SEM qui assure la fourniture d'électricité sur son territoire[9]. Les élus préfèreraient que ces questions se règlent dans le cadre d'une loi, plus propice à l'expression des pouvoirs locaux. Édouard Herriot propose de débloquer la situation en rédigeant un amendement ne remettant pas en cause le projet gouvernemental mais précisant que les DNN garderont leur autonomie, sous réserve de compatibilité avec le règlement d'administration publique[10]. Ce nouveau texte semble offrir suffisamment de garanties pour que les défenseurs des opérateurs locaux se rangent derrière le législateur.

La loi Armengaud et l'échec des EPD : vers la reconnaissance d'une autonomie formelle

Après le vote de la loi, la question de l'autonomie refait très rapidement surface. Conformément à l'article 23, un projet de décret est publié par le gouvernement, afin de préciser les formes d'articulation entre DNN et Service national d'EDF. Il prévoit de modifier le statut des régies, SICAE et SEM pour ouvrir leur conseil d'administration à des représentants du personnel ainsi qu'à EDF[11]. Mais ce projet devient caduc avec le vote de la loi Armengaud du 2 août 1949. Traitant surtout des questions de production, celle-ci stipule en effet que le « statut de ces entreprises [les DNN] dev[ra] toujours conserver le caractère particulier qui leur a donné naissance d'après les lois et décrets en vigueur ou futurs ». Cet amendement, qui a été soutenu par la FNCCR[12], indique que les opérateurs locaux ne sont plus tenus de se soumettre à un modèle unique défini par l'État.

---

[9] Lorentz Claude, *op. cit.*, p. 162.

[10] JO, débats de l'Assemblée nationale constituante, n° 33, 2ème séance du 28 mars 1946, p. 1190. Cet amendement figure à la fin de l'article 23 de la loi.

[11] *Bull. FNCCR* n° 13, 1950, p. 17. Le projet de décret peut être consulté dans les archives de la FNCCR (D. FG 001).

[12] FNCCR, circulaire régionale n° 38, 30 juin 1949 (Arch. FNCCR, D. FG 001).

Si la loi Armengaud écarte donc tout risque d'intrusion directe d'EDF et de GDF, elle est loin de régler la question de l'autonomie des DNN vis-à-vis des deux monopoles publics. La création à venir des EPD interroge elle aussi les élus concernés : les régies, SICAE et SEM doivent-elles demander à être représentées au sein des futurs établissements ? Réunis en juin 1950 à Cabourg, lors du congrès de la FNCCR, leurs représentants sont partagés sur la question. Pour Paul Garnier, qui préside la régie d'électricité du Loir-et-Cher et la section des régies de la FNCCR, il faut répondre par l'affirmative, au motif que les opérateurs locaux font désormais partie d'un vaste ensemble interconnecté et qu'ils ne sauraient défendre une position d'indépendance totale[13]. À l'appui de son point de vue, il mentionne un avis du Conseil d'État préconisant que les DNN soient intégrés dans les futurs EPD prévus par la loi[14]. D'autres congressistes, dont M. Petit (Tourcoing), sont plus réticents à voir les régies, SICAE et SEM siéger dans les conseils d'administration des établissements publics. Ils craignent qu'en acceptant de le faire, celles-ci n'aliènent l'autonomie que leur a accordée la loi Armengaud. Ils redoutent aussi, de manière plus prosaïque, d'avoir à partager avec d'autres les avantages financiers qu'ils tirent d'une gestion locale de la fourniture d'énergie. En somme, comme le résume non sans ironie Paul Garnier, qui est à la tête d'une régie rurale[15], « vous voulez voter mais ne pas payer. Nous avons tous compris ! » Même s'il semble ne pas se réduire à cette seule ligne de clivage, le débat oppose ainsi les DNN plutôt riches et bénéficiaires, souvent urbains, aux structures moins prospères, surtout rurales, qui gagneraient à intégrer les futurs EPD.

Tiraillée entre ces deux points de vue, la FNCCR adopte une attitude médiane. Georges Gilberton propose de formuler un vœu réclamant un droit de vote des régies dans les futurs EPD… sans mentionner pour autant de lien direct entre représentation et intégration organique. Cette prise de position, qui date de juin 1950, devient rapidement caduque et sans objet. En effet, quelques mois plus tard intervient une série d'évènements qui met un terme à la création des EPD[16]. Le risque d'une forme d'absorption étant écarté, les régies conservent donc une autonomie qu'il leur appartient désormais de faire fructifier.

---

[13] *Bull. FNCCR* n° 13, 1950, p. 24.

[14] *Ibid.*, p. 1. Avis du 20 décembre 1949 (Arch. FNCCR, D. FG 001).

[15] *Bull. FNCCR* n° 13, 1950, p. 26.

[16] *Cf.* chapitre 5.

Guerre de positions : les batailles d'EDF contre les DNN

Dans ce nouveau contexte, c'est au gré des circonstances, locales et nationales, que se joue la survie des DNN. Ceux-ci doivent en particulier faire face à EDF et à l'hostilité sourde qu'elle manifeste à l'égard d'organismes considérés comme indésirables dans le vaste édifice centralisé qu'elle cherche à bâtir.

Dès la création d'EDF, plusieurs conflits émergent. Ils portent en particulier sur le périmètre et le champ d'action des DNN. En juin 1947, le syndicat intercommunal des Deux-Sèvres, présidé par Yvon Coudé du Foresto, souhaite récupérer l'exploitation de plusieurs communes constituant une enclave au sein du territoire que dessert sa régie départementale. La réponse d'EDF est sans appel : il est hors de question que l'entreprise publique cède des concessions qui lui reviennent de droit, la loi du 8 avril 1946 étant sans ambiguïté sur ce sujet[17]. Mais le cas le plus emblématique en cet immédiat après-guerre est celui d'Électricité de Strasbourg (ES). Les difficultés entre EDF et cette SEM, qui couvre une grande partie du Bas-Rhin, sont nombreuses et donnent lieu à des tensions récurrentes jusqu'au début des années 1950. Elles se focalisent tout d'abord sur le sort de la centrale du Port-du-Rhin, qu'EDF voudrait absorber, en vertu de l'article 1 de la loi de nationalisation[18]. Après arbitrage de la direction de l'Électricité, ES parvient à conserver l'unité de production, tout en passant des accords de fourniture avec l'entreprise publique. L'autre grand sujet de controverse porte sur le périmètre de desserte d'ES. En janvier 1947, alors qu'EDF entame ses réflexions sur les futurs EPD, un projet propose de revoir la carte des distributions publiques d'électricité dans le département du Bas-Rhin[19]. Il préconise de scinder le territoire en deux ensembles : la ville de Strasbourg, qui resterait alimentée par ES, et les autres communes du département, confiées à EDF. Pour ES, qui couvre alors 400 municipalités, cette ébauche de partage constitue un vrai *casus belli*. Aussitôt ébruitée, elle provoque un tollé général. Face à ce qui constitue une réelle menace, ES réagit au plus vite. Le 15 mars 1947, son président, René Royer, et son directeur général, Jean Ungerer, sont reçus par Roger Gaspard, qui leur assure que leur entreprise conservera son intégrité[20]. En 1949, une autre affaire éclate. Elle concerne l'octroi de deux

17 Courrier d'Henri Loustau à Roger Gaspard, 18 septembre 1947 (Arch. EDF, B. 891251).

18 Lorentz Claude, *op. cit.*, p. 148.

19 *Ibid.*

20 Courrier de René Royer à Roger Gaspard, 16 mars 1949 (Arch. EDF, B. 891252).

concessions communales, dont l'une, située en plein milieu du territoire d'ES, a été rendue libre du fait de la déchéance de son délégataire[21]. EDF se déclare alors candidate à la reprise de l'exploitation de ces deux réseaux, au motif que la loi stipule que de nouvelles concessions ne peuvent être accordées aux DNN. Le projet est soutenu par Pierre Grézel, qui propose à ES de lui confier certaines prestations, en guise de compensation[22]. Il faut dire que, pour EDF, le cas dépasse largement l'horizon alsacien. Il pourrait en effet servir d'exemple à d'autres régies, SICAE ou SEM désireuses d'étendre leur territoire. Comme le résume une note interne à EDF, « toute interprétation différente [laisser des DNN gagner de nouvelles concessions] conduirait, en fait, par voie d'extension, à défaire la Nationalisation de la Distribution[23] ».

Malgré une décision du Conseil d'État favorable à ES[24], EDF persiste, ce qui provoque une période de crise profonde entre les deux protagonistes[25]. Encore une fois, l'entreprise publique doit céder et laisser ES desservir les communes convoitées, en lui rétrocédant les concessions. Elle obtient cependant des contreparties, autour de la gestion de la centrale de Port-du-Rhin (EDF étant désormais seule bénéficiaire de l'énergie produite) et de la reprise de la régie de Saverne, à laquelle ES ne s'oppose pas[26]. Deux conventions, signées le 24 mai 1950 sous l'autorité du préfet du Bas-Rhin, viennent régler un conflit qui aura duré plus de trois ans. Elles ouvrent une nouvelle ère, marquée par une pacification des relations qui aboutit, en 1954, à l'entrée d'EDF au capital d'ES[27].

Ces tentatives locales sont d'autant plus combattues qu'elles interviennent à un moment où certains souhaiteraient réécrire l'article 23 de la loi de la nationalisation, en faveur des DNN. Votée en août 1949, la loi dite Armengaud a déjà conforté le principe d'autonomie des régies. Début 1951, quand se joue l'avenir des EPD, un projet de loi déposé par le député Roger Gaborit va beaucoup plus loin dans la défense des opérateurs locaux. Reprenant l'idée de l'amendement déposé par Édouard Herriot et Vincent Badie lors de la nationalisation, il propose de revoir l'article 23 du texte du 8 avril 1946 et d'y faire figurer qu'« à l'expiration de la concession

21 *Ibid.* Voir aussi Lorentz Claude, *op. cit.*, pp. 148-151.

22 Courrier de Pierre Grézel à René Royer, 2 avril 1949 (Arch. EDF, B. 891252).

23 Document non signé daté du 14 mars 1950 (Arch. EDF, B. 800460).

24 FNCCR, « Création de régies », note de Camille Riffaterre, 24 mai 1960 (Arch. FNCCR, D. FG 001).

25 Lorentz Claude, *op. cit.*, p. 150.

26 *Ibid.*, p. 151.

27 *Ibid.*, pp. 164-169.

[…], les collectivités concédantes pourront, soit accorder la concession à Électricité de France, à une société d'intérêt collectif agricole ou à une coopérative d'usagers, soit constituer une régie pour exploiter elle-même la distribution[28] ». Le projet représente une vraie menace pour EDF. Comme le souligne une note interne rédigée fin février 1951, le risque pour l'entreprise est de se retrouver à gérer les concessions déficitaires, les plus rentables étant reprises en régie par les municipalités[29]. Une nouvelle fois, comme pour les EPD, EDF peut compter sur ses soutiens politiques pour éviter le vote de cet amendement.

Des DNN à l'équilibre économique précaire : desserrer l'étau tarifaire

La pugnacité avec laquelle EDF s'efforce d'étendre son périmètre d'action ne saurait expliquer à elle seule les difficultés que rencontrent les DNN à se maintenir dans le paysage institutionnel local. Interviennent d'autres facteurs plus généraux, qui tiennent à la politique de blocage des prix de l'électricité pratiquée par le ministère des Finances ou à l'ampleur des investissements à réaliser pour reconstruire puis moderniser les réseaux de distribution. Devant faire face à ces contraintes, plusieurs communes, dont Bordeaux et Strasbourg, décident alors de céder leur opérateur local, accélérant par là-même la concentration dans le secteur de la distribution.

Des structures sous forte contrainte budgétaire

Au sortir de la guerre, les DNN sont confrontés à de graves difficultés économiques. Ils doivent rétablir et développer leurs réseaux d'énergie, à l'instar d'ES, qui se trouve face à des défis considérables[30]. Si la ville de Strasbourg n'a pas subi de dégâts importants, quelque 196 réseaux communaux sur les 420 exploités par ES sont en revanche partiellement ou totalement détruits, notamment dans le nord du département. Dans les années qui suivent la Libération, l'ampleur des travaux à accomplir ne faiblit pas. Il faut renforcer les réseaux, augmenter les tensions afin de faire face à l'urbanisation et à une demande à la hausse. À Bordeaux,

---

28 Assemblée nationale, session de 1951, « Proposition de loi tendant à modifier les articles 23 et 45 de la loi du 8 avril 1946 portant nationalisation de l'Électricité et du Gaz », n° 11905, annexe au PV du 12 janvier 1951 (Arch. EDF, B. 800460).

29 « Projet de loi Gaborit modifiant les articles 23 et 45 de la loi du 8 avril 1946 », 28 février 1951 (Arch. EDF, B. 800460).

30 Lorentz Claude, *op. cit.*, pp. 154-157.

la régie municipale n'a pas subi les mêmes dommages de guerre[31]. Mais elle doit rattraper le retard considérable pris par la ville en matière de consommation d'électricité. Pour ce faire, des investissements conséquents sont nécessaires, que la commune peine à financer. En effet, un changement majeur affecte l'équilibre de la régie au milieu des années 1950. Alors que la distribution d'électricité était jusque-là bénéficiaire (et celle du gaz, également assurée par la régie, déficitaire), les choses s'inversent à partir de 1953. Profitant, grâce aux gisements de Saint-Marcel puis de Lacq, d'une fourniture bon marché, le gaz concurrence fortement l'électricité, conduisant à des pertes d'exploitation dans cette branche d'activité.

Ces difficultés sont d'autant plus aiguës que la grande majorité des DNN exercent de fait une fonction de « grossistes ». Ils achètent leur courant électrique à EDF pour le revendre ensuite à leurs clients, ce qui les place dans une position souvent inconfortable. Déjà entamée avant-guerre, la stratégie consistant à abandonner la production d'électricité se poursuit après la nationalisation. Elle n'est pas sans déplaire à l'entreprise publique, qui cherche à contrôler le plus possible cette activité. En témoigne l'attitude très offensive qu'elle adopte à l'égard de la Compagnie nationale du Rhône, qui se traduit, en novembre 1948, par la conclusion d'un accord au terme duquel EDF dispose de la totalité de l'énergie produite par la SEM[32]. À Strasbourg, l'entreprise parvient également à obtenir de la ville et de sa régie qu'elles lui cèdent l'intégralité de la production assurée par la centrale du Port-du-Rhin, propriété d'ES. Ainsi, en 1963, sur 321 DNN existants, 64 seulement n'achètent pas toute leur énergie à EDF, 28 pas du tout[33]. Ce retrait de l'activité de production place de fait les DNN dans une situation de dépendance accrue vis-à-vis d'EDF. Plus encore, il tend à fragiliser leur équilibre financier.

Pour bien le comprendre, il faut faire un petit détour par le modèle économique des DNN après la nationalisation. Comme le suggère le schéma de la figure 10, la situation de fragilité dans laquelle se trouvent les opérateurs locaux résulte d'un décalage entre la progression de leurs tarifs de vente BT, qui représentent une part importante de leur chiffre d'affaires, et celle des prix HT auxquels ils achètent leur courant à d'EDF. S'agissant des tarifs de vente BT, fort de l'ordonnance sur les prix de 1945, le ministère des Finances limite les hausses qui devraient résulter de l'application de l'index électrique. La priorité pour l'État est bien de juguler l'inflation, fût-ce au détriment des

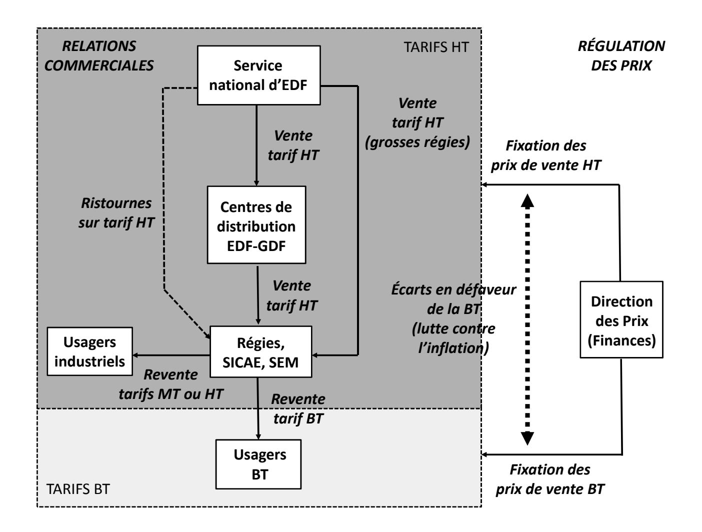
31 Fernandez Alexandre, *op. cit.*, pp. 279-298.

32 Giandou Alexandre, *op. cit.*, pp. 128-132.

33 PV du Conseil du fonds de péréquation de l'électricité (CFPE), 29 mai 1963, p. 7 (Arch. FNCCR, D. FH 023).

distributeurs. Dans le même temps, les DNN achètent leur courant à des tarifs qui subissent des hausses plus importantes car ne rentrant pas dans le panier des biens et services de consommation courante surveillés par les Finances. C'est précisément l'existence de ces écarts entre prix d'achat et de vente de l'électricité qui est l'une des causes principales des difficultés économiques rencontrées par les DNN[34].

Fig. 10. *Le modèle économique des distributeurs non nationalisés*



Dans ce contexte difficile, beaucoup d'opérateurs locaux ont du mal à se maintenir, et ce d'autant plus qu'ils doivent faire face aux exigences financières de leur tutelle municipale ou départementale. ES doit, par exemple, verser chaque année des montants de redevance élevés à la ville de Strasbourg. De nombreux DNN consentent en outre des avantages tarifaires aux communes ou à certaines catégories de consommateurs. Gaz et Électricité de Grenoble pratique depuis 1937 des tarifs préférentiels pour les familles nombreuses[35]. La régie d'électricité de Bordeaux fait de même, ainsi que pour les mutilés et les réformés[36]. La régie départementale d'électricité des Deux-Sèvres vise plutôt les artisans peu consommateurs

34 Lorentz Claude, *op. cit.*, p. 162.
35 Panzarella Patricia, *op. cit.*, p. 169.
36 Fernandez Alexandre, *op. cit.*, pp. 306-316.

d'énergie[37]. Conjuguées à un contexte économique difficile, ces charges, parfois lourdes à supporter, compromettent la pérennité de beaucoup de DNN. Malgré les bénéfices qu'ils procurent localement, leur santé financière fragile pousse plusieurs collectivités à les confier à EDF. Tel est le cas de deux « fleurons » du municipalisme français : Strasbourg et Bordeaux. À Strasbourg, la ville décide en 1954 de vendre à EDF les parts qu'elle détient dans sa société d'économie mixte[38]. L'opération se fait en échange de garanties sur le niveau des investissements qui seront réalisés sur le territoire. Elle donne lieu également à un versement forfaitaire à la commune de 350 millions de francs (soit 7,6 millions d'euros de 2016), indexé sur le prix de vente moyen du kWh à Strasbourg. À Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas décide lui aussi de céder la régie à EDF, en 1956. Plusieurs contreparties sont négociées : versement d'une redevance annuelle de 200 millions de francs (soit 4,1 millions d'euros de 2016), indexée, comme à Strasbourg, sur l'augmentation de la consommation ; intéressement de la ville aux bénéfices de la centrale thermique ; maintien d'avantages tarifaires pour la municipalité et certaines catégories d'usagers[39].

Négocier avec EDF : l'enjeu des ristournes

Pour les DNN qui parviennent à survivre, l'enjeu est simple : il leur faut desserrer l'étau tarifaire qui pèse sur eux en essayant d'obtenir d'EDF certains rabais sur le prix d'achat du courant HT. Pour ce faire, ils peuvent négocier par eux-mêmes, sur la base des clauses des cahiers des charges de concession de distribution aux services publics (DSP) signés avant-guerre. En 1951, les régies syndicales de la Gironde concluent ainsi un protocole spécifique avec EDF[40]. Il prévoit notamment une réduction de 9 % sur le prix d'achat DSP et quelques accords de rétrocession d'énergie. Des négociations collectives sont également menées, via trois institutions représentatives : la FNCCR, la Fédération nationale des SICAE (FNSICAE) et le syndicat Prodiségé[41]. On sait peu de choses sur cette dernière structure, qui ne semble pas jouer un grand rôle dans les discussions avec EDF et l'État. Son acronyme suggère qu'elle représente à la fois les régies, les SICAE ainsi que les producteurs autonomes de taille

---

37 *Bull. FNCCR* n° 54, 1960, p. 21.

38 Lorentz Claude, *op. cit.*, pp. 164-169.

39 Fernandez Alexandre, *op. cit.*, pp. 306-316.

40 EDF, « Difficultés avec les régies syndicales de la Gironde », 1er avril 1954 (Arch. EDF, B. 800460).

41 Syndicat professionnel des producteurs d'énergie et des services publics autonomes (Arch. EDF, B. 789988 et 891084).

moyenne. Créée dans les années 1920, la FNSICAE défend quant à elle des intérêts bien ciblés : les sociétés coopératives (SICAE), dont la création a été facilitée par la loi du 5 août 1920. Le principal interlocuteur pour EDF et l'État est la FNCCR, laquelle s'est dotée, dès 1935, d'une section des régies, qui constitue une vraie force de proposition pour les pouvoirs publics.

Ces trois organisations jouent un rôle important pour les DNN, surtout pour les plus petits d'entre eux, qui n'ont pas le poids politique nécessaire pour se faire entendre par EDF et par l'État[42]. Parmi les sujets de discussion récurrents, la question du prix d'achat du courant HT figure en bonne place. Jusqu'à la grande réforme tarifaire du milieu des années 1950[43], ces prix sont régis par la circulaire D133, en date du 22 décembre 1948[44]. Elle prévoit un rabais général de 10 % sur les tarifs HT[45], dans l'attente de la mise en place du Fonds de péréquation de l'électricité (FPE) prévu à l'article 33 de la loi de nationalisation. Sur ce dossier, la FNCCR s'engage rapidement en faveur des plus petits DNN, aux côtés de la FNSICAE. Un exemple l'illustre bien : le cas des « consommations spécifiques », qui occupe une place importante dans les négociations avec EDF.

Dans sa codification commerciale (article 2192), l'entreprise publique distingue deux catégories de DNN, selon qu'ils ont une consommation spécifique dite faible ou forte[46]. Une consommation spécifique faible signifie que l'opérateur local dessert un territoire assez peu rentable, en raison soit d'une densité de population peu élevée, soit d'un niveau de ventes insuffisant. Le combat mené par la FNCCR consiste à essayer d'obtenir pour ces DNN des taux de ristournes supérieurs aux 10 % prévus, de sorte d'éviter leur faillite. Il faut dire que les enjeux sont importants, 238 DNN sur 314 étant concernés par ces dispositions en 1953[47].

Le 3 avril 1951, Georges Gilberton demande aux services d'EDF de s'occuper de cette question sensible, qui concerne les régies et SICAE

---

42 Contrairement à une grande régie comme Bordeaux, qui peut, grâce à son maire, avoir facilement accès à l'entreprise publique (Massé Pierre, *op. cit.*, p. 114).

43 *Cf.* chapitre 6.

44 EDF, « La péréquation de l'électricité », décembre 1966, p. 1 (Arch. EDF, B. 891188).

45 *Ibid.* Courrier de M. Kuhn de Chizelle à M. Roy, 14 décembre 1950 (Arch. EDF, B. 800460).

46 « Extrait du Compte-Rendu de la Réunion des Chefs de File de la Distribution Mixte en date des 8 et 9 Juillet 1953 » (Arch. EDF, B. 891188).

47 EDF, « Régies et SICAE alimentées par E.D.F. au 1er janvier 1954 » (Arch. EDF, B. 891188).

rurales[48]. Sa requête intervient alors que doit être publié un arrêté des prix qui ne permet pas aux DNN de répercuter la hausse de leurs charges sur les tarifs de vente d'électricité à leurs usagers. Comme très souvent, cette mesure, imposée par la direction des Prix du ministère des Finances, menace l'équilibre budgétaire des DNN, notamment dans les campagnes. Faisant suite à l'alerte lancée par Georges Gilberton, plusieurs réunions sont organisées aux mois d'avril et de mai. Elles aboutissent à un projet de tarification soumis peu de temps après au directeur de l'Électricité et du gaz[49]. Il prévoit des ristournes pouvant aller jusqu'à 17 % par rapport à la codification générale d'EDF. Ce scénario se répète régulièrement. Ainsi, au printemps 1952, d'autres accords sont signés, après la publication de nouveaux index électriques[50]. Ils sont salués par la section des régies de la FNCCR, qui « constate avec plaisir que la Fédération et les Représentants des Régies à la Commission paritaire [mise en place avec EDF] ont pu obtenir qu'une partie importante de leurs revendications soient satisfaites[51] ».

Les DNN, une pièce du grand projet de service public national

À partir du milieu des années 1950 une nouvelle ère s'ouvre pour les DNN. EDF entame en effet une politique de consolidation du modèle de service public qu'elle s'est efforcée de construire depuis la nationalisation. Cette ambition passe par une remise en ordre de ses relations contractuelles avec les DNN, à travers la signature de nouveaux cahiers des charges de concession du réseau d'alimentation générale (RAG). Ces traités, qui instaurent de nouveaux tarifs, marquent une évolution décisive pour les DNN, qui doivent désormais se fondre dans un secteur qui fait de l'égalité de traitement et de la rationalisation industrielle des principes d'action cardinaux.

---

48 Courrier de Pierre Grézel à Georges Gilberton, 17 mars 1951 (Arch. EDF, B. 800460).

49 Courrier de Pierre Grézel au directeur de l'Électricité et du gaz, 4 mai 1951 (Arch. EDF, B. 800460).

50 Courrier de Pierre Grézel au directeur de l'Électricité et du gaz, 26 mai 1952 (Arch. EDF, B. 800460 et Arch. FNCCR, D. FG 032).

51 FNCCR, « Résolution relative à l'achat d'énergie électrique par les Régies à Électricité de France », journées des régies, Orléans, 20 et 21 juin 1952, p. 1 (Arch. EDF, B. 800460). Voir aussi Arch. FNCCR, D. AB 001.

Le bras de fer FNCCR-EDF autour de l'adoption du cahier des charges RAG

Jusqu'à la nationalisation, trois types de régimes contractuels encadrent l'acheminement du courant électrique vers les consommateurs[52] : les concessions de transport (infrastructures à très haute tension), de distribution aux services publics (DSP, réseaux à haute tension desservant les sociétés concessionnaires) et de distribution publique (DP, fourniture aux clients finaux). Les deux premières sont sous la tutelle de l'État, la troisième étant sous la responsabilité des communes et de leurs groupements, depuis la loi du 15 juin 1906. Peu de temps après la nationalisation, l'État et EDF souhaitent une simplification de ce cadre réglementaire, autour de deux grandes concessions[53] : l'une de transport, dite également RAG, pour « réseau d'alimentation générale » (englobant les anciennes concessions de transport et de DSP, pour des niveaux de tensions supérieurs à 63 kV), l'autre de distribution publique (DP, cadre inchangé). Les DNN sont concernés par le cahier des charges du RAG, auquel est associée une nouvelle tarification, fondée sur les principes de la théorie au coût marginal[54]. Il est tout d'abord prévu de fondre en un seul et même agrégat les prix de production et de transport. EDF affiche également sa volonté de garantir une parité de traitement entre les DNN et les clients industriels, au motif que tous deux sont alimentés en courant haute tension. Les premiers ne sauraient donc, en théorie, bénéficier des ristournes auxquelles ils avaient droit jusqu'alors.

Il faut attendre l'élaboration du tarif vert, qui doit se substituer à l'ancienne grille des prix, pour que le projet de cahier des charges RAG soit diffusé et discuté. En 1955, le Conseil supérieur de l'électricité et du gaz (CSEG) est saisi du texte proposé par EDF[55]. Ses décisions soulèvent les plus expresses réserves de la part des délégués des régies, SICAE et SEM. En effet, malgré les demandes formulées par MM. Garnier et Gilberton, le CSEG refuse de créer des tarifs spécifiques pour les DNN, au nom du principe de vente au coût marginal[56]. Réunis lors du congrès de la FNCCR qui se tient à Nice durant l'été 1955, les représentants des opérateurs

---

52 Deglaire Simone, Bordier Edmond, *op. cit.*, pp. 36-44.

53 EDF, « Entretien du lundi 22 septembre 1947. Cahier des charges du Service national – E.D.F. », 30 septembre 1947 (Arch. EDF, B. 800470). Voir aussi Deglaire Simone, Bordier Edmond, *op. cit.*, pp. 44-46.

54 *Cf.* chapitre 6.

55 Courrier de Roger Gaspard à M. Robert, 2 février 1955 (Arch. EDF, B. 800470).

56 *Bull. FNCCR* n° 100 bis, 1973, p. 7.

locaux protestent vigoureusement contre cette fin de non-recevoir. Ils mettent en avant le risque de voir leurs structures profondément déstabilisées par la mise en œuvre du tarif vert. Ce dernier leur semble plus adapté aux industriels, lesquels, n'ayant pas à revendre leur électricité aux consommateurs finaux, peuvent plus facilement adapter leur courbe de charge et donc ne pas s'exposer au paiement de pénalités. Ainsi, il faudrait, selon la FNCCR, différencier les tarifs de haute tension selon les usages, ce qui est contraire à la théorie marginaliste. À défaut, il est nécessaire de prévoir des mesures de compensation, sous la forme des ristournes qui se pratiquent déjà ou en créant le fonds de péréquation des charges prévu à l'article 33 de la loi de nationalisation. Une nouvelle fois, Yvon Coudé du Foresto et Paul Garnier se muent, dans l'enceinte du CSEG, en vibrants défenseurs du modèle incarné par les régies, SICAE et SEM. Malgré la promesse de créer un fonds de péréquation pour aider les plus petits DNN, ils hésitent à apporter leur soutien à EDF[57].

Avec l'équilibre économique des DNN, l'autre point de fixation majeur concerne le principe d'égalité de traitement. Il stipule qu'à conditions de desserte égales, tous les usagers doivent être traités de manière identique, notamment au plan tarifaire. Là encore, il s'agit d'une mesure inacceptable pour les régies, qui octroient souvent des tarifs préférentiels à certaines catégories de consommateurs[58]. En somme, ce sont bien deux conceptions du service public qui s'opposent, comme le souligne Paul Garnier dans un discours solennel prononcé devant le CSEG contre le projet de cahier des charges RAG : d'un côté, un modèle jacobin, aux règles universelles et rigides, de l'autre, une vision plus décentralisée, sensible aux initiatives et exceptions locales[59].

Malgré ces protestations, les représentants des DNN, regroupés au sein de la FNCCR et de la FNSICAE, n'arrivent pas à remettre en question les grands principes d'action définis par EDF. D'une part, le cahier des charges RAG régit une concession d'État, ce qui permet au ministère de l'Industrie d'« avoir la main » sur le texte et donc d'imposer plus facilement ses vues. D'autre part, le CSEG, enceinte dans laquelle sont examinés les projets, n'est guère favorable aux élus locaux. Comme le souligne Paul Garnier, « la composition de la Commission Permanente et son règlement mett[e]nt les représentants des collectivités à la merci de la gracieuse bonne volonté

57 CSEG, séance du vendredi 15 juillet 1955, pp. 29-30 (Arch. EDF, B. 801606).

58 *Bull. FNCCR* n° 54, 1960, pp. 21-22.

59 CSEG, séance du vendredi 15 juillet 1955, pp. 29-30 (Arch. EDF, B. 801606).

d'éléments plus nombreux et qui ont la possibilité d'être plus assidus[60] ». Le travail du CSEG se poursuit jusqu'en 1956, date à laquelle le document contractuel est approuvé par le ministère de l'Industrie, qui publie, le 28 novembre, le décret fixant le nouveau cahier des charges RAG[61].

S'ouvre alors une dernière étape, qui fait figure de « baroud d'honneur » pour les DNN : la mise à l'enquête publique. Une circulaire signée le 28 mars 1957 par le secrétaire d'État à l'Industrie lance officiellement l'opération[62]. C'est l'occasion pour les opérateurs locaux de tenter de faire fléchir les pouvoirs publics. De son côté, la FNCCR réagit rapidement, en rédigeant un mémento très argumenté dans lequel sont exposés les principaux griefs contre le projet[63]. Elle y enjoint ses membres à protester, estimant que la nouvelle tarification « procurer[ait] […] un produit net largement positif pour le Service national », au détriment des centres et des DNN[64]. Dans les régions, la fronde s'organise, menée notamment par Yvon Coudé du Foresto. L'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture est elle aussi saisie et reprend la plupart des arguments mis en avant par la Fédération[65]. Réunie en congrès à Perros-Guirec en juin 1957, à l'issue de l'enquête publique, la FNCCR conserve une ligne de conduite très ferme. Yvon Coudé du Foresto et Camille Riffaterre dirigent la rébellion et préconisent de rejeter en bloc les propositions d'EDF[66]. Ils vont même jusqu'à réclamer comme préalable à toute négociation future la mise en place des EPD, abandonnés quelques années plus tôt. Paul Garnier, président de la section des régies, les rejoint dans cette posture intransigeante, ainsi que Georges Gilberton. La FNCCR reste ainsi sur une attitude très offensive, qui se traduit par le vote d'une résolution défavorable au projet.

60 *Ibid.*, p. 30. À noter que les collectivités locales ne disposent que de 5 sièges sur 34 (*Bull. FNCCR* n° 32, 1955, p. 44).

61 « Cahier des charges de la concession du réseau d'alimentation générale d'énergie électrique proposé par Électricité de France », 14 juin 1957, p. 1. (Arch. EDF, B. 801616).

62 *Ibid.*, p. 2.

63 Courrier de Georges Gilberton, assorti d'un mémento, adressé aux présidents de syndicats départementaux et à EDF, 11 avril 1957 (Arch. FNCCR, D. FE 106 ; Arch. EDF, B. 801616).

64 *Ibid.*, p. 4 du mémento.

65 « Réponses d'E.D.F. à la note d'observation du groupe de travail de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture », 17 mai 1957, p. 1 (Arch. EDF, B. 801642).

66 *Bull. FNCCR* n° 42, 1957, pp. 26-33.

Adapter les clauses du RAG aux DNN : les aménagements négociés par la FNCCR

Cette forte mobilisation porte ses fruits car elle fait reculer EDF sur quelques dispositions importantes pour les DNN. Certes, ceux-ci doivent désormais se fondre dans le grand modèle de service public national que l'entreprise est en train d'édifier, qui est fondé sur les principes d'égalité de traitement, d'intégration verticale et d'optimum technico-économique. Mais des aménagements sont consentis. Les tout derniers sont obtenus en juillet 1958 et en octobre 1960, sous la forme de protocoles EDF-FNCCR consignant des engagements précis[67]. Pour Roger Gaspard, le document avalisé en 1958 permet d'obtenir ce que son entreprise attendait depuis quelques années : l'accord officiel de la FNCCR en faveur du tarif vert et du cahier des charges RAG. Il y est en effet stipulé qu'« en contrepartie des aménagements ainsi apportés, à sa demande, aux tarifs de la concession, M. Gilberton déclare qu'il militera en vue de l'adoption du tarif vert dans les cahiers des charges de distribution publique ». La réserve de la FNCCR étant levée, les dirigeants d'EDF peuvent enfin signer la nouvelle convention RAG avec l'État, le 27 novembre 1958[68].

Un mécanisme de redistribution limité : le Fonds de péréquation de l'électricité

La FNCCR obtient tout d'abord la mise en place du Fonds de péréquation de l'électricité (FPE) prévu par l'article 33 de la loi du 8 avril 1946. Alimenté par des prélèvements sur les distributeurs les plus rentables (centres EDF-GDF excédentaires, régies urbaines), il doit permettre de compenser les charges qui pèsent sur les structures en situation plus difficile. EDF s'engage dans le protocole signé avec la Fédération à y verser 10 % des recettes du Service national, ce qu'entérine un arrêté interministériel en date du 27 novembre 1958[69]. L'enjeu pour les DNN – du moins pour les plus ruraux d'entre eux – est double : obtenir certes la création du fonds mais surtout faire en sorte que le volume financier qu'il sera amené à gérer soit en mesure de jouer le rôle de redistribution attendu.

---

67 « Concession d'alimentation générale. Accords conclus entre M. Gaspard et M. Gilberton », p. 4 (Arch. FNCCR, D. FG 003) ; courrier de Roger Gaspard à Georges Gilberton, 18 juillet 1958 (Arch. EDF, B. 891081).

68 Maleville Georges, *chap. cit.*, p. 91.

69 PV du CFPE, 10 février 1961, p. 3 (Arch. FNCCR, D. FH 023).

Rassemblant ses membres à l'occasion du congrès de Nice de juin-juillet 1955, la section des régies de la FNCCR réclame l'instauration du FPE. Quelques semaines plus tard, Yvon Coudé du Foresto obtient d'André Morice, le ministre de l'Industrie, l'assurance que celle-ci précèdera l'approbation du futur cahier des charges RAG[70]. André Morice précise également qu'en cas de suppression ultérieure du FPE, des réductions continueront à être consenties aux DNN, sur la base des avantages dont ils bénéficiaient en 1954. Un tel engagement ne peut que soulager les représentants des petites régies et des SICAE, qui savent que l'équilibre financier de leurs structures dépend de mesures permettant de mieux supporter l'application prochaine du tarif vert. Conséquence de cette promesse, le fonds de péréquation est officiellement institué par le décret du 18 septembre 1956, soit peu de temps avant la publication du nouveau cahier des charges RAG[71].

Cette création ne constitue qu'un succès fragile pour Yvon Coudé du Foresto et ses collègues. Ces derniers savent que la pérennité du FPE n'est pas acquise et surtout que les dotations qui doivent alimenter ses caisses peuvent être réduites au minimum. L'idée d'instituer un fonds de péréquation se heurte en effet à de nombreuses réticences. Les élus des régies urbaines n'y sont guère favorables, dans la mesure où il est clair que ce sont les DNN ruraux qui profiteront le plus de ce dispositif[72]. L'autre grand opposant est Emmanuel André-Martin, président de l'Association nationale des usagers de l'électricité (ANUE), qui défend les intérêts des industriels[73]. Dès la publication du décret du 18 septembre 1956, il attaque la décision du ministère de l'Industrie en saisissant le Conseil d'État. Parmi les motifs invoqués figure l'argument selon lequel la clause d'égalité de traitement n'est pas respectée[74]. Il s'agit pour lui et ses mandants de défendre le principe d'une tarification bâtie sur la notion de prix de revient, y compris pour les DNN, et, partant, de limiter autant que faire se peut les transferts financiers. Enfin, les dirigeants d'EDF sont assez réticents à doter le FPE de ressources substantielles. Rédigée en 1951 dans le contexte de création putative des EPD, une note interne précise

70 « Péréquation. Engagements pris auprès de Monsieur Coudé du Foresto », 27 mars 1958 (Arch. EDF, B. 891188).

71 Bureaux du fonds de péréquation de l'électricité, « La péréquation de l'électricité », décembre 1966, p. 1 (Arch. EDF, B. 891188).

72 « Réponses d'E.D.F. à la note d'observation du groupe de travail de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture », 17 mai 1957, p. 1 (Arch. EDF, B. 801642).

73 *Cf.* chapitres 6 et 9.

74 « Recours en Conseil d'État concernant E.D.F. », 13 juin 1958 (Arch. EDF, B. 801617).

qu'un tel dispositif, s'il doit être instauré, ne doit pas « conduire à des mouvements de fonds trop nombreux[75] ».

Le recours formulé par l'ANUE n'aboutissant pas, le FPE démarre son activité début 1961, après une période de deux ans durant laquelle EDF et la FNCCR diligentent des enquêtes pour fixer des critères de prélèvement et de redistribution[76]. Plusieurs méthodes sont élaborées en vue de répartir les sommes collectées. L'enjeu est important car, derrière elles, se cachent des choix très différents en matière d'allocation des crédits, entre structures urbaines et rurales d'une part, entre EDF et l'ensemble des DNN d'autre part. Après plusieurs propositions assorties d'études d'impact, une formule est adoptée fin 1964[77]. Ayant reçu l'accord de la FNCCR, elle satisfait pleinement l'entreprise publique, qui, certes, verse des sommes importantes, mais en touche également, en tant que distributeur sur 95 % du territoire. Comme le souligne Marcel Boiteux dans un courrier adressé le 19 décembre 1964 à André Decelle[78], « le Fonds de péréquation a voté hier la formule préconisée par EDF, et dont l'avantage est, outre la participation des régies urbaines à l'alimentation du Fonds, de faire de ces régies urbaines notre principal défenseur contre les appétits que les régies rurales pourraient avoir sur nos recettes H.T. ». La FNCCR n'est pas, quant à elle, dans une position facile, tiraillée entre les points de vue divergents de ses adhérents[79]. Au final, les sommes engagées sont révélatrices des effets très modérateurs que peut avoir l'alliance EDF-régies urbaines sur les redistributions. En 1966, le fonds de péréquation ne verse que 5,7 millions de francs (soit 7,3 millions d'euros de 2016) à 188 DNN, ce qui est peu. Il est alors alimenté à 60 % par EDF et à 40 % par les régies les plus prospères[80].

Les DNN et le tarif vert : vers de nouvelles formes de ristournes

En théorie, le fonds de péréquation devrait mettre un terme aux ristournes pratiquées par EDF au profit des DNN, notamment pour les plus fragiles d'entre eux. En pratique, il n'en est rien et de nouveaux types

75 « Note sommaire sur la création et le fonctionnement du fonds de péréquation », juin 1951 (Arch. EDF, B. 789990).

76 « La péréquation de l'électricité », 1966, pp. 1-19 (Arch. EDF, B. 891188). Voir aussi : Arch. FNCCR, FH 023.

77 Sur les discussions, *cf.* les PV du CFPE de 1961 à 1964 (Arch. FNCCR, FH 023).

78 Arch. EDF, B. 891107.

79 *Bull. FNCCR* n° 63, 1964, pp. 68-72.

80 « La péréquation de l'électricité », 1966, pp. 1-19 (Arch. EDF, B. 891188). Voir aussi : Arch. FNCCR, FH 023.

de rabais sont instaurés lors de la mise en œuvre du tarif vert. Pour les régies, SICAE et SEM, l'enjeu est clair : maintenir leur niveau de marge en faisant en sorte que les prix auxquels elles achètent leur courant ne soient pas trop élevés au regard des tarifs de revente à leurs usagers.

Tout en refusant de créer un tarif spécifique pour les distributeurs (dont ses propres centres), EDF accède aux demandes des DNN et garantit dans le cahier des charges RAG la pérennité du système des ristournes existant depuis 1948. L'article 23 du document contractuel mentionne explicitement cette possibilité. Il indique que les opérateurs locaux ne peuvent être traités au même titre que les industriels, dans la mesure où, assumant une fonction de grossistes, ils doivent supporter des coûts importants lorsqu'ils revendent leur électricité au détail[81]. Comme pour le fonds de péréquation, les discussions portent sur le montant des compensations. EDF, qui estime que les prix de vente aux DNN sont très bas, ne souhaite pas trop aider des structures dont les décisions lui échappent, notamment en ce qui concerne les investissements réalisés dans les réseaux[82].

L'article 23 du cahier des charges RAG adopté en 1958 prévoit des ristournes (dites « t ») pouvant aller jusqu'à 5 % du montant total des achats de fourniture de courant à EDF. Pour la FNCCR, c'est trop peu, notamment lorsque les DNN doivent revendre leur énergie au même niveau de tension (cas d'un abonné desservi en HT)[83]. Le dossier est important pour les opérateurs locaux car il s'agit pour eux de ne pas être réduits à ne desservir qu'une clientèle composée d'usagers domestiques, d'artisans et de petits professionnels. En obtenant des rabais supplémentaires sur la revente d'énergie en haute tension, ils peuvent mieux lutter contre les intrusions d'EDF, qui est autorisée à proposer ses services à tous les industriels, y compris sur le territoire des DNN[84]. Un protocole signé en 1960 entre la FNCCR et EDF donne, sur ce point, des marges de manœuvre supplémentaires aux régies, SICAE et SEM[85]. Il instaure

81 L'argumentaire est repris par Marcel Boiteux dans un courrier adressé le 5 janvier 1976 au directeur du Gaz, de l'électricité et du charbon (Arch. EDF, B. 891402).

82 « Comité de la Distribution. Réunion du collège chargé de la File de Tours. Les faits saillants signalés par les Chefs de centre », document que l'on peut dater de 1956, p. 5 (Arch. EDF, B. 800700).

83 « Observations formulées par Messieurs Gilberton et Siot-Decauville sur le projet de cahier des charges […] du réseau d'alimentation générale […] et sur le tarif vert », 7 février 1957, p. 3 (Arch. FNCCR, D. FE 106 ; Arch. EDF, B. 801616).

84 Nous reviendrons dans le paragraphe qui suit sur cet aspect important.

85 Circulaire R. n° 429 (Arch. FNCCR, D. FG 032). Voir aussi *Bull. FNCCR* n° 100 bis (spécial), 1973, pp. 10-18.

notamment une nouvelle ristourne, dite « M », offerte en option. D'un montant variable (entre 4 et 8 %), elle permet à une structure qui vend son électricité à sa tension d'achat (HT) de bénéficier de conditions tarifaires intéressantes, correspondant aux trois-quarts de la marge qu'elle ferait en se procurant son courant à la tension supérieure (THT). Il s'agit là d'un acquis important pour les DNN, dans la perspective de conserver une clientèle industrielle.

Faire face aux incursions d'EDF sur le territoire des DNN : l'échec d'un compromis

Cette mesure est à rapprocher d'un troisième sujet de polémique autour de la mise en œuvre du cahier des charges RAG. Il ne concerne pas les tarifs en tant que tels mais la possibilité pour EDF de desservir certaines entreprises situées sur le territoire des opérateurs locaux. À proprement parler, il ne s'agit pas là d'une nouveauté. En effet, les producteurs d'électricité avaient déjà le droit, avant-guerre, de vendre leur énergie directement aux industriels, sans passer par les sociétés concessionnaires[86].

Lorsqu'est discuté le cahier des charges RAG, les dirigeants d'EDF cherchent à conserver cette prérogative. Pour ce faire, ils s'appuient sur l'article 23 de la loi de nationalisation, qui stipule que les organismes non nationalisés « sont maintenus dans leur situation actuelle ». Cette interprétation reçoit l'assentiment du CSEG et du Conseil d'État[87]. La décision est contestée par la FNCCR, qui y voit une réelle menace pour l'existence à long terme des DNN[88]. Concurrencés par EDF pour les usagers haute tension, ceux-ci risqueraient de voir leur portefeuille commercial limité aux petits consommateurs, ce qui compromettrait leur équilibre économique. L'argument rejoint celui que nous avons présenté plus haut sur la question des ristournes « M ». Cette protestation n'a pourtant raison ni de l'État ni d'EDF, qui obtient d'inscrire à l'article 10 du cahier des charges le droit d'alimenter directement certains types de clients.

N'ayant pu être satisfaite sur ce point, la FNCCR tente de limiter les dégâts. Tout comme les ristournes consenties aux DNN, cette question fait partie des éléments consignés dans l'accord EDF-FNCCR du 18 juillet 1958, qui permet d'obtenir le soutien de la Fédération à la publication du

---

86 Monnier Lionel, *op. cit.*, p. 78.

87 Courrier de Roger Gaspard à Georges Gilberton, 8 avril 1957, p. 2 (Arch. EDF, B. 801616).

88 Courrier de Georges Gilberton, 11 avril 1957 (Arch. EDF, B. 801616).

cahier des charges RAG et du tarif vert[89]. Mais le document ne règle pas tout, étant formulé en des termes trop vagues pour clore les discussions. Des conflits émergent avec les régies de Colmar et du Pays Chartrain, contre lesquelles EDF se bat pour desservir de nouveaux clients[90]. Pour l'entreprise publique, la menace est claire, Georges Gilberton ne cachant pas qu'il escompte, sur ces deux affaires, créer un précédent qui permettrait par la suite à tout opérateur local d'obtenir la desserte exclusive d'un nouveau client industriel situé sur sa zone de distribution.

Afin de pacifier les relations, EDF élabore un projet de protocole d'accord[91]. L'entreprise souhaite pouvoir alimenter, sans contestation possible, les abonnés de l'article 8 (les très gros consommateurs), les « gros clients à caractère national » (les sites des grandes entreprises par exemple) ainsi que les « gros clients producteurs échangeant de l'énergie avec le service national ». Elle revendique également de conserver ses contrats existants. Tous les autres types d'usagers sont en revanche considérés comme des clients naturels des DNN, sauf lorsque ces derniers doivent les raccorder à une tension supérieure à celle qu'ils exploitent. La FNCCR est tentée de répondre favorablement. Mais, face à l'opposition de sa section des régies, qui dénonce l'attitude impérialiste d'EDF, les négociations sont finalement rompues[92]. Les DNN entendent bien continuer à jouer un rôle important dans la fourniture de tous les clients industriels.

De la confrontation à la cohabitation

Au début des années 1960, les dirigeants d'EDF ont atteint l'objectif qu'ils visaient au sortir de la nationalisation : intégrer l'ensemble de la chaîne production, transport, distribution au sein d'un système électrique cohérent et régi par une conception centralisatrice du service public. Les DNN en sont désormais totalement partie prenante, leur action opérationnelle dépendant largement du monopole public, qui est souvent leur seul fournisseur d'électricité. Tout en étant moins ouvertement conflictuelles que par le passé, les relations avec EDF sont

---

89 « Concession d'alimentation générale. Accords conclus entre M. Gaspard et M. Gilberton », p. 4 (Arch. FNCCR, D. FG 003).

90 On dispose de deux points de vue différents sur ces contentieux : la Fédération (Arch. FNCCR, D. FG 018) et EDF (Arch. EDF, B. 891188 et 891081).

91 « Clientèle haute tension d'E.D.F. dans la zone territoriale des régies », 19 octobre 1960 (Arch. EDF, B. 891115 ; Arch. FNCCR, D. FG 003).

92 Section des régies, PV des réunions des 21 mars 1961 et 23 janvier 1962 (Arch. FNCCR, D. FH 023).

pour autant loin d'être apaisées. Des DNN continuent régulièrement à disparaître. Ceux qui subsistent sont à la recherche constante de marges de manœuvre budgétaires, qu'ils peuvent trouver grâce à une nouvelle instance représentative : l'ANROC.

Briser le monopole de représentation de la FNCCR : la création de l'ANROC

Le 5 février 1962, soutenus par MM. Descharmes et Vasseur, Yvon Coudé du Foresto et Émile Liquard écrivent à Roger Gaspard, le directeur général d'EDF[93]. Ils l'informent de la création, le 24 janvier précédent, de l'Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales ou avec leur participation (ANROC). En filigrane apparaît la volonté de se démarquer de la FNCCR, à laquelle tous les quatre appartiennent. À la Fédération, cette annonce est très mal accueillie[94]. Elle n'est toutefois que l'aboutissement d'un long divorce entamé depuis le congrès de Bordeaux de 1960, qui avait montré un malaise grandissant des DNN face aux dossiers du tarif vert et du cahier des charges RAG. Malgré l'élection de Léon Curral (maire et fondateur de la régie de Sallanches) à la tête de la FNCCR, malgré les efforts entrepris pour renforcer la section des régies (moyens et autonomie accrus), la scission éclate au grand jour en 1962, donnant naissance à une association concurrente[95].

Les frustrations des régies à l'égard de la FNCCR

Au-delà des questions de personnes et d'organisation interne, qui sont souvent mises en avant, cette création ne saurait surprendre. En effet, la Fédération ne satisfait pas totalement les fondateurs de l'ANROC, qui sont plutôt à la tête de DNN de taille importante. À vrai dire, ces différends ne datent pas de la période de l'après-guerre. Ils remontent à 1935, lorsque

---

93 Courrier du 5 février 1962 (Arch. EDF, B. 891188). Pierre Descharmes est président de la régie municipale d'électricité de Metz, M. Vasseur président du syndicat électrique intercommunal du Pays Chartrain et Émile Liquard député et président des régies d'électricité de la Gironde.

94 CA du 31 janvier 1962 (Arch. FNCCR, D. AA 004).

95 Les circonstances ayant conduit à cette naissance sont relatées dans les différents PV de la section des régies ou de l'APPS, de 1960 à 1962 (Arch. FNCCR, D. AB 003, FG 003 et FH 003).

la FNCCR constitue une section des régies[96]. Cette initiative est alors loin de faire l'unanimité. Beaucoup de régies et de SICAE craignent de se fondre dans une structure trop large, qui ne défendrait pas assez leurs intérêts. Constatant que des rivalités les opposent dans plusieurs régions aux autorités concédantes, elles envisagent d'instituer leur propre organisation, qui pourrait ensuite adhérer à la FNCCR. Cette tentative est toutefois abandonnée. Les dirigeants de la Fédération, qui souhaitent disposer d'une base politique renforcée, votent à l'unanimité la création d'une section des régies. Selon Roger Lescuyer, près de 60 d'entre elles se disent déjà prêtes à y adhérer. Un an après, la section peut s'enorgueillir de compter environ les trois-quarts des communes disposant d'une régie[97].

Ces débats refont surface au tournant des années 1950 et 1960. Intervenant en juin 1959 lors d'une séance du CA de la FNCCR, Yvon Coudé du Foresto prononce, en particulier, des mots très sévères envers la Fédération. Il déplore son manque d'engagement en faveur des DNN et menace de démissionner de son poste de vice-président[98]. Plusieurs autres membres partagent ses frustrations. Tous ont, en premier lieu, le sentiment que la Fédération défend plutôt les intérêts des petites régies rurales et des SICAE, comme le montre l'énergie déployée sur les dossiers des « consommations spécifiques faibles » (1951) et du fonds de péréquation (1956). Prenant la parole au Sénat lors de l'examen de la loi de Finances pour 1968, Yvon Coudé du Foresto fera d'ailleurs plus tard une distinction claire entre la FNCCR et l'ANROC, la première représentant pour lui « des collectivités et une masse de petites régies », le seconde des « grosses régies[99] ». Les dissidents reprochent également à la Fédération d'avoir entretenu, dès sa création, un rapport pour le moins ambivalent avec les opérateurs locaux. Bien que soutenant leurs demandes, elle n'a jamais plaidé pour étendre leur champ d'action. Il est d'ailleurs significatif de voir que Marcel Boiteux ne croit nullement Georges Gilberton quand celui-ci, afin de le faire plier sur le dossier des « clients directs[100] », menace de « faire passer une loi autorisant les collectivités concédantes à instituer de nouvelles régies[101] ». Interlocuteur régulier du délégué général, il sait bien que Gilberton et sa

---

96 FNCCR, PV de l'AG du 20 novembre 1935, pp. 2-5 (Arch. FNCCR, D. AA 004 bis).

97 FNCCR, compte rendu financier annexé au PV de l'AG du 8 décembre 1936, p. 3 (Arch. FNCCR, D. AA 004 bis).

98 FNCCR, PV du CA du 13 juin 1959, p. 12 (Arch. FNCCR, D. AA 003).

99 Séance du 24 novembre 1967, n° 53 S, JO du samedi 25 novembre 1967, p. 1767.

100 À savoir les usagers qui sont situés sur le territoire desservi par des opérateurs locaux mais qu'EDF cherche à alimenter (*cf. supra*).

101 Courrier de Marcel Boiteux à Roger Gaspard, 19 octobre 1960 (Arch. EDF, B. 891082).

Fédération sont très attachés au maintien de l'intégrité du monopole public, qui est à l'écoute des thèses qu'ils défendent (croissance des ventes, défense des petits consommateurs et du monde rural, etc). Plus encore, dans leurs combats, les dirigeants de la FNCCR privilégient implicitement le modèle de la grande entreprise et de la concession, qui permet d'organiser une solidarité à l'échelle nationale. Certaines des propositions formulées en 1959 par Georges Gilberton aux dirigeants d'EDF sont révélatrices de cet état d'esprit. Alors qu'il est question de négocier de nouveaux contrats de concession pour mettre en œuvre la réforme tarifaire[102], le délégué général de la FNCCR se dit prêt à favoriser la reprise de DNN par EDF, en échange d'un renforcement des syndicats départementaux[103]. L'accord pourrait se conclure autour d'un partage du territoire ne laissant place qu'à trois régies urbaines (Metz, Tourcoing, Grenoble) et cinq départementales (Gironde, Loir-et-Cher, Loiret, Deux-Sèvres, Vienne). Ailleurs, la FNCCR serait prête à aider EDF à absorber les plus petits DNN. Si ce projet n'a pas de suite concrète et reste secret, il n'en demeure pas moins intéressant en ce qu'il montre que, pour Georges Gilberton, la pérennité des opérateurs locaux ne constitue pas le combat principal. Ce manque d'engagement, voire ce double jeu, conduit beaucoup de responsables de DNN à s'interroger sur la nécessité d'une représentation autonome, à un moment où leurs structures sont attaquées par EDF et délaissées par les élus locaux[104]. Malgré les efforts déployés par la FNCCR pour les conserver[105], plusieurs décident de franchir le Rubicon et de fonder une nouvelle association.

Jouer avec les failles tarifaires : l'action de l'ANROC et des DNN dans les années 1970

Comme la Fédération quelque trente ans plus tôt, l'ANROC s'attelle à constituer un réseau solide pour devenir un interlocuteur reconnu d'EDF et des administrations d'État. Sous l'égide de son premier président, Pierre Descharmes, l'association organise en 1964 son premier congrès à Poitiers, sur les terres de la régie départementale d'électricité de la

102 *Cf.* chapitres 6 et 9.

103 EDF, « Clients sur le territoire des régies », 25 avril 1959 (Arch. EDF, B. 891188).

104 PV de la réunion du 22 novembre 1960 de la section des régies de la FNCCR (Arch. FNCCR, D. FG 003).

105 Suite aux doléances formulées au congrès de Bordeaux, les dirigeants de la Fédération mettent en place de nouvelles modalités de travail avec la section des régies (FNCCR, CA du 30 mai 1961, Arch. FNCCR, D. AA 003).

Vienne[106]. MM. Chazal et Stasi, tous deux ingénieurs à la direction des Études économiques générales d'EDF, y assistent. Pour Marcel Boiteux, l'entreprise publique devra compter désormais avec une association plus hostile que la FNCCR[107].

Si ce n'est une plus grande attention portée aux grosses régies (notamment urbaines), l'action de l'ANROC ne diffère guère, sur le fond, de celle de la FNCCR et des autres organisations représentatives. Dans un contexte d'« encerclement tarifaire[108] », l'enjeu reste toujours le même : maintenir voire augmenter le niveau de marge financière des DNN. Peu de temps après sa création, l'ANROC s'efforce d'œuvrer dans ce sens. Entre 1961 et 1964, elle essaie d'influencer les modes de calculs adoptés pour calibrer le Fonds de péréquation de l'électricité, en proposant, sans succès, une formule alternative à celle d'EDF[109]. En 1964, elle demande à l'entreprise publique d'aménager certaines clauses figurant dans les contrats de fourniture d'énergie à haute tension[110]. Les négociations aboutissent début 1966 à un accord formel. Il donne lieu à la diffusion de circulaires internes à EDF, qui enjoignent les agents à offrir de nouvelles conditions d'achat aux DNN concernés[111]. D'autres pourparlers s'ouvrent à partir de 1969[112]. Comme à l'accoutumée, les DNN déplorent la baisse du niveau de leurs marges. La situation empire avec la crise énergétique qui touche la France fin 1973. À l'instar d'EDF, les DNN voient leur situation financière se dégrader très fortement[113]. La politique menée par l'État, qui cherche à lutter contre l'inflation et à préserver l'emploi, se traduit en effet par des hausses insuffisantes des prix de vente de l'électricité, alors que les coûts de production se renchérissent. Dans ce contexte particulièrement difficile, les solutions ne sont guère nombreuses. Comme le souligne une note interne à EDF, elles passent soit par une augmentation générale des

---

106 Courrier de Marcel Boiteux à Pierre Descharmes, 26 mars 1964 (Arch. EDF, B. 891084).

107 « La fédération des collectivités concédantes », 1er juin 1964, p. 2 (Arch. EDF, B. 891188).

108 Monnier Lionel, *op. cit.*, pp. 159-162.

109 PV du CFPE du 18 décembre 1964 (Arch. FNCCR, FH 023).

110 Courrier de Marcel Boiteux à Pierre Descharmes, 28 mai 1964 (Arch. EDF, B. 891084).

111 Courrier d'André Decelle à Pierre Descharmes, 20 janvier 1966 (Arch. EDF, B. 891085).

112 Courrier d'Henri Champigny (Prodiségé) et de Pierre Descharmes (ANROC) au ministre de l'Industrie, 21 janvier 1969 (Arch. EDF, B. 891188).

113 « Note sur la situation des distributeurs d'électricité non nationalisés », 22 août 1975, p. 1 (Arch. EDF, B. 891402).

tarifs (qui a la faveur de l'entreprise), soit par un abondement du FPE (ce que les DNN ne réclament pas), soit par une baisse des tarifs d'achat de courant à EDF[114]. Les deux premières options étant exclues, le monopole public doit une nouvelle fois jouer sur le niveau des ristournes consenties aux DNN[115].

Dans un tel système, où l'ajustement se fait surtout par le biais des ristournes, les DNN doivent donc s'ingénier à trouver les failles réglementaires et tarifaires qui leur permettront de mieux se faire entendre. Si une partie des solutions à leurs problèmes passe par des mesures nationales (rabais), d'autres moyens d'action, plus locaux, peuvent être également utilisés. Un nouveau levier apparaît au début des années 1970 pour les DNN les plus importants, autour du regroupement des points de livraison[116]. Pour bien en comprendre les subtilités, il faut avoir en tête que les DNN paient leur fourniture d'électricité à partir de chaque point d'entrée sur leur territoire. Il est matérialisé par un poste source, qui transforme le courant provenant du réseau d'alimentation générale (THT et HT) en courant à moyenne et basse tensions, distribué ensuite aux clients finaux. Il est très fréquent, surtout pour les gros DNN, que l'énergie électrique ainsi acheminée arrive en plusieurs endroits, entraînant la signature d'autant de contrats. En 1957, au moment où le tarif vert est discuté, certains DNN, soutenus par la FNCCR, demandent à pouvoir payer leur fourniture non pas point par point mais de manière globale, dans la perspective de réaliser des économies[117]. Cette option, qui ne concerne à l'époque qu'un faible nombre de cas, ne leur est pas accordée, EDF raisonnant à partir des contraintes techniques du réseau. Prenant acte de ce refus, la Fédération recommande alors à ses adhérents de regrouper leurs points de livraison, quitte à renforcer certains ouvrages propres[118]. Au début des années 1970, la situation change[119]. En quinze ans, les consommations d'électricité ont fortement augmenté dans les territoires desservis par les DNN, ce qui peut permettre à plusieurs d'entre eux d'être

---

114 *Ibid.*, p. 3.

115 Lettre de M. Robin à M. Meyer, président de Prodiségé, 23 octobre 1975 (Arch. EDF, B. 891402).

116 « Les distributeurs non nationalisés », 5 février 1979 (Arch. EDF, B. 891402).

117 « XVII° Congrès national. Perros-Guirec, 19 au 23 juin 1957. Cahier des charges de la concession du réseau d'alimentation générale d'énergie électrique proposé par Électricité de France », Paris, 14 juin 1957, p. 6 (Arch. EDF, B. 801616).

118 FNCCR, PV de la section fédérale des régies, 21 février 1962, p. 4 (Arch. FNCCR, D. FG 003).

119 « Les distributeurs non nationalisés », 5 février 1979 (Arch. EDF, B. 891402).

alimentés en THT, et non plus en HT[120]. Ce faisant, ils sont susceptibles de bénéficier de tarifs plus favorables, à même d'améliorer leur marge commerciale. Beaucoup brandissent alors la menace de construire un réseau interne à partir d'un point de livraison unique. Une telle stratégie est utilisée par Électricité de Strasbourg et Gaz et Électricité de Grenoble. Ces deux DNN obtiennent d'EDF qu'elle leur facture désormais leur électricité de manière globale, tout en conservant les points de livraison physiques, afin de ne pas entraîner de dysfonctionnements dans la gestion du réseau.

Pour EDF, ce type de politique doit être combattu coûte que coûte, et ce pour des raisons à la fois techniques et économiques. Fournir le courant électrique en un lieu unique fait courir des risques importants aux usagers finaux, dans la mesure où ceux-ci deviennent très dépendants du poste de transformation concerné. En cas de coupure, l'entreprise publique peut faire figure de bouc émissaire facile. Le regroupement des points de livraison soulève en outre des difficultés économiques. L'abandon ou la sous-utilisation des infrastructures anciennement créées pour alimenter les DNN entraîne des surcoûts qui restent à la charge d'EDF et, au final, de l'ensemble des consommateurs. Pour ces raisons, l'entreprise se doit de trouver des solutions évitant le comportement opportuniste de certains opérateurs locaux de taille importante.

Cet exemple montre bien le « jeu du chat et de la souris » auquel s'adonnent régulièrement EDF et les DNN. Il s'agit, pour ces derniers, de chercher à exploiter les failles tarifaires, techniques et juridiques de l'entreprise, afin d'essayer d'assouplir une situation de sujétion économique, source de difficultés récurrentes. La survie des opérateurs locaux passe aussi par cette inventivité locale et la capacité d'associations comme l'ANROC ou la FNCCR[121] à la valoriser et la faire partager.

Une attitude plus modérée d'EDF vis-à-vis des DNN

Si elle ne met pas un terme à l'action de la FNCCR, la création de l'ANROC permet désormais aux DNN de disposer d'une représentation autonome et, partant, de limiter le risque de voir leurs intérêts dilués dans une organisation aux objectifs plus larges. Elle contribue ainsi à mieux les

[120] EDF, « Proposition d'un système de facturation de l'énergie électrique délivrée en plusieurs points à un distributeur non nationalisé (D.N.N.) », 7 janvier 1975 (Arch. EDF, B. 891402).

[121] Celle-ci continue à négocier des adaptations avec EDF, parfois d'ailleurs en relation avec l'ANROC (Arch. FNCCR, D. FG 032).

défendre, à un moment où le paysage institutionnel commence à évoluer. Malgré une emprise croissante sur le secteur électrique, EDF manifeste en effet, à partir des années 1970, une attitude plus pacifique à l'égard des régies, SICAE et SEM. Celle-ci tient moins à un changement de culture interne (l'acceptation de structures incarnant un autre modèle de service public) qu'à un contexte économique nouveau, l'entreprise, qui est de plus en plus soumise à des contraintes de gestion, ne cherchant pas à absorber coûte que coûte les opérateurs locaux.

Une culture « anti-DNN » longtemps alimentée par des choix de gestion interne à EDF

« Distributeurs non nationalisés », « organismes non transférés ». Figurant dans les documents et textes officiels, ces termes sont symptomatiques du statut qu'EDF accorde aux régies, SICAE et SEM : celles-ci sont définies non pas pour ce qu'elles sont (des organisations municipales ou intercommunales, des sociétés coopératives, etc.) mais par la négative, comme des survivances d'un monde précédant la nationalisation. Pour beaucoup d'agents de l'entreprise publique, la centralisation et le monopole d'État sont les voies à suivre, les DNN ne constituant qu'une exception à la règle, dont on espère qu'elle sera provisoire[122]. S'il est diffus, cet état d'esprit doit beaucoup à la CGT, syndicat majoritaire, et à sa volonté uniformisatrice, comme le souligne Pierre Vallé, ancien directeur financier d'EDF, lorsqu'il évoque l'absorption d'Électricité de Strasbourg[123].

On ne saurait porter cette volonté hégémonique au seul crédit de la culture professionnelle des agents d'EDF, réduite à sa dimension idéologique et corporatiste. Interviennent aussi, plus prosaïquement, d'autres facteurs, qui renvoient à la manière dont l'entreprise publique pilote ses services de distribution. Cohabiter avec des DNN n'est en effet jamais neutre pour un centre EDF-GDF. Chargé d'assurer en partie leur gestion[124], il leur revend le courant qu'il achète pour leur compte au Service national (*cf.* figure 10). Ce rôle entraîne pour lui des pertes financières

[122] Ce point de vue n'est pas spécifique à l'entreprise. D'autres acteurs le partagent, y compris certains experts et observateurs du secteur de l'énergie. À titre d'exemple, un juriste comme Jacques Évesque n'hésite pas, dans sa thèse de droit, à qualifier les DNN de « chancres inguérissables » (Évesque Jacques, *op. cit.*, p. 93).

[123] Lorentz Claude, *op. cit.*, p. 151.

[124] Note du chef du service de la distribution mixte EDF-GDF à M. Grézel, 9 mai 1951 (Arch. EDF, B. 800460). En 1950, les régies, SICAE et SEM gérées par la direction de la Distribution représentent environ 46% du montant total des factures que les DNN versent à EDF.

parfois importantes, la politique de ristournes pratiquée par EDF ne donnant lieu à aucune forme de compensation budgétaire. L'opération, source de tensions entre centres et DNN, est bien mise en lumière dans un rapport adressé par M. Roger-Vasselin à la direction de l'Exploitation d'EDF[125]. Elle génère un sentiment d'injustice chez les cadres de la branche distribution, qui ont le sentiment de subir un manque à gagner indu, par pure construction comptable. Elle ne peut qu'aviver le sentiment selon lequel les opérateurs locaux sont des organismes parasitaires. Bien que des mesures correctrices soient préconisées, la situation perdure, le Service national n'étant prêt ni à établir des redressements tarifaires par centre ni à gérer lui-même l'ensemble des DNN[126].

Le système de rémunération du personnel travaillant dans la distribution compte également pour beaucoup dans ce ressentiment général. Comme l'évoque René Kelhetter, ancien directeur de la FNCCR, une partie du salaire des agents d'EDF-GDF dépend, pendant longtemps, des caractéristiques territoriales des centres, telles que le nombre de communes, de kilomètres de réseaux et de kWh consommés[127]. Une telle logique d'évaluation ne peut, là encore, qu'exacerber les rivalités et les velléités d'absorption des régies, SICAE ou SEM. Elle montre que l'« impérialisme » souvent prêté à EDF n'est pas le simple fait d'une politique délibérée de la part de ses hauts dirigeants. Il résulte aussi d'initiatives locales, qui s'expliquent en partie par la nature des indicateurs de gestion utilisés en interne.

S'instaure ainsi, au fil des années, un climat souvent tendu entre les DNN et les unités territoriales d'EDF-GDF. Il est surtout vécu comme tel par les cadres, moins par les « agents de terrain ». Dans son travail sur l'électricité à Bordeaux, Alexandre Fernandez explique que les relations assez dégradées entre EDF et la régie municipale sont plus le fait des ingénieurs que des ouvriers[128]. À Elbeuf, en 1950, lorsque la ville envisage de céder sa régie, elle reçoit le soutien de la CGT, syndicat majoritaire chez le personnel, qui voit dans la reprise par EDF l'occasion de faire appliquer un statut plus favorable, assorti d'avantages plus nombreux[129]. L'échec

125 Courrier adressé à M. Merle le 8 décembre 1952 (Arch. EDF, B. 800460).

126 Courrier du Service central de l'exploitation à M. Kuhn de Chizelle, directeur adjoint de l'exploitation, 10 décembre 1952 (Arch. EDF, B. 800460).

127 Interview réalisée par Alain Beltran et Jean-François Picard, pp. 11-12 (Arch. AHICF et EDF). Voir aussi EDF GDF Services Charente-Maritime (travail mené par Martine Théveniaut-Muller), *50 ans d'Énergie en Charente-Maritime. 1946-1996*, 1996, p. 21.

128 Fernandez Alexandre, *op. cit.*, p. 306.

129 Largesse Pierre, Ribière Maurice, Rigou Bénédicte, *op. cit.*, pp. 26-29.

de cette tentative résulte d'une volonté politique des élus, y compris communistes, qui dénoncent les faveurs que le monopole public accorde aux « trusts ». À Électricité de Strasbourg, le rachat par EDF, en 1954, des parts détenues par la ville ne suscite aucun mouvement hostile. Le personnel semble sensible aux arguments développés par la municipalité, qui laisse miroiter le maintien des structures en place, des avantages sociaux plus nombreux ainsi que des perspectives de carrière plus intéressantes[130]. Dans beaucoup d'endroits, cette connivence entre les personnels perdure jusque dans les années 1980. Comme le montre Noëlle Gérôme dans son étude du district de Montmorillon, les agents d'EDF-GDF entretiennent à cette époque de très bonnes relations avec leurs homologues de la Régie des syndicats intercommunaux d'électrification de la Vienne (RSIEDV). Elles sont faites d'actes d'entraide, d'échanges de services et de moments de convivialité[131].

La fin d'une politique de reprise systématique

Cette situation de concurrence change à partir des années 1970. EDF est désormais solidement implantée et reconnue comme une grande entreprise publique. Même si des critiques récurrentes s'élèvent contre sa puissance et son caractère technocratique, elles ne donnent pas lieu à des tentatives de remise en cause comparables à celles de l'immédiat après-guerre. Dans ce nouveau contexte, EDF tend de plus en plus à considérer les DNN comme des partenaires avec lesquels il faut composer. Agents et dirigeants de l'entreprise publique n'ont certes pas abandonné leurs velléités d'expansion territoriale. Mais leur attitude est moins offensive. La stratégie de conquête se fait plus sélective, dictée par des considérations d'ordre financier liées au « contrat de programme » expérimenté avec l'État[132]. EDF accepte même d'informer la FNCCR de ses projets de rachat[133]. Une note établie par M. Rivet (direction générale d'EDF) montre bien le nouvel état d'esprit qui règne au sein du siège. Elle précise que « le maintien de distributions non nationalisées […] ayant été voulu par le législateur, E.D.F. ne peut mener une politique tendant à la disparition de

130 Lorentz Claude, *op. cit.*, p. 167.

131 Gérôme Noëlle, *Gestes et métiers de l'énergie*, Messidor / Éditions sociales, Paris, 1989, p. 29.

132 Janin Robert, « L'évolution de la structure… », *chap. cit.*, pp. 972-976.

133 Lettre de Roger Courbey (directeur de la Distribution) à Georges Gilberton, 21 septembre 1971 (Arch. FNCCR, D. FG 002).

ces entreprises de distribution, ce qui conduirait à tourner la loi[134] ». Ne sont présentés comme envisageables que les cas où l'entreprise publique est saisie « dans les formes régulières » (*sic*) par une collectivité qui souhaiterait se désengager d'une régie, SICAE ou SEM. Pour les services centraux d'EDF, la reprise des DNN n'a en fait que peu d'incidence économique, dans la mesure où l'entreprise alimente la quasi-totalité d'entre eux en courant électrique. Aucune vente supplémentaire n'est donc à espérer, les seuls effets étant de nature comptable (modification dans la répartition du chiffre d'affaires entre haute et basse tensions). Dès lors, la question reste essentiellement d'ordre financier : EDF a-t-elle intérêt à reprendre les régies qui sont à céder et qui, en règle générale, sont « celles qui ont commis d'importantes erreurs de gestion, celles qui sont géographiquement ou électriquement les moins "rentables" » ? La note de M. Rivet se donne précisément cet objectif, à savoir déterminer les conditions de reprise des DNN et les indemnités à verser aux collectivités locales concernées. Une fois rédigée, elle est ensuite transmise à la direction de la Distribution, afin de faire en sorte que celle-ci respecte les lignes qui ont été fixées[135].

Malgré cette posture moins offensive d'EDF, le nombre de DNN diminue régulièrement. Fin 1966, la France compte 259 régies, SICAE et SEM pour la seule activité de distribution d'électricité[136]. Quelques zones concentrent la grande majorité de ces opérateurs « alternatifs » (*cf.* figure 11). Il s'agit en premier lieu des régions montagneuses pourvues en ressources hydroélectriques importantes (Alpes, Pyrénées), qui ont vu naître de nombreuses petites régies et SICAE, parfois très rentables. L'Alsace et la Moselle sont également des territoires très concernés, en raison de l'héritage de la présence allemande (gestion communale des infrastructures urbaines sous forme de *Stadtwerk*). Le nord de la France, terre d'expérimentation du socialisme municipal, est également assez bien doté en DNN, de même que certains départements où a pu compter l'action de quelques personnalités politiques locales. En revanche, la Bretagne et le Massif central sont des terres quasi inconnues pour les régies, SICAE et SEM.

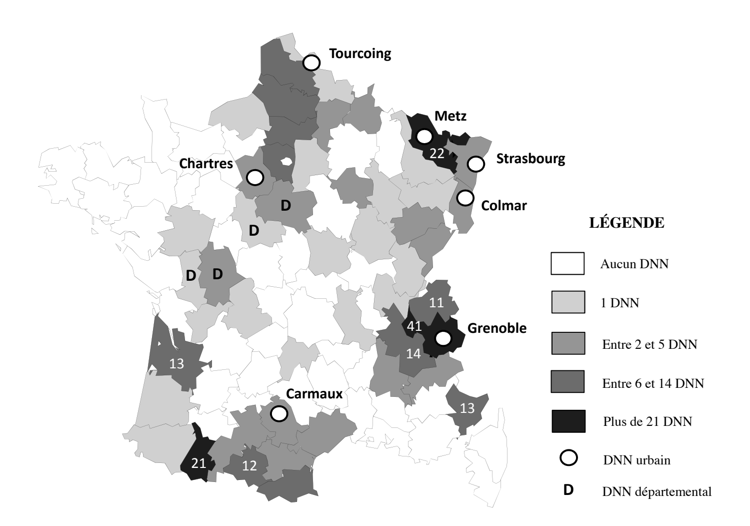
---

[134] « Reprises de distributions non nationalisées », 17 octobre 1972, p. 1 (Arch. EDF, B. 891402).

[135] Courrier d'Albert Robin à Roger Courbey, 2 novembre 1972 (Arch. EDF, B. 891402).

[136] « La péréquation de l'électricité (Article 33 de la Loi du 8 Avril 1946 sur la Nationalisation de l'Électricité et du Gaz) », Bureaux du Fonds de Péréquation de l'Électricité, décembre 1966 (Arch. EDF, B. 891188).

Fig. 11. *Les distributeurs non nationalisés en France fin 1966*[137]



Quelques grosses structures se distinguent parmi cette myriade de petits opérateurs (dont certains ne desservant qu'un territoire très restreint). Les villes de Colmar, Grenoble, Metz et Tourcoing, auxquelles on peut ajouter Strasbourg, au statut un peu particulier (depuis son rachat partiel par EDF), sont gérées par des DNN. Il en est de même pour les départements des Deux-Sèvres, de la Vienne, du Loir-et-Cher et du Loiret, ces deux derniers étant alimentés par un service placé sous la tutelle du conseil général. Plusieurs de ces organismes finissent par disparaître, souvent à la suite de difficultés financières récurrentes. Dans les années 1960, EDF reprend une cinquantaine de régies et de SICAE[138]. En 1973, le réseau départemental d'électricité du Loiret tombe dans son escarcelle[139]. En 1976, le conseil général voisin du Loir-et-Cher décide lui aussi de confier son service d'électrification rurale (SER) à EDF. Quelques premiers contacts avaient

137 Carte réalisée par l'auteur d'après un décompte du nombre de régies figurant dans le document « La péréquation de l'électricité (Article 33 de la Loi du 8 Avril 1946 sur la Nationalisation de l'Électricité et du Gaz) », Bureaux du Fonds de Péréquation de l'Électricité, décembre 1966 (Arch. EDF, B. 891188). L'Île-de-France après la réforme de 1964 est représentée ici de façon très schématique.

138 « Reprises de distributions non nationalisées », 17 octobre 1972, p. 2 (Arch. EDF, B. 891188).

139 Courrier du directeur adjoint de la distribution à M. Robin, directeur à la DG d'EDF, 18 janvier 1973 (Arch. EDF, B. 891402).

été pris avec l'entreprise en 1971, alors que le SER était prospère mais se savait confronté à des perspectives d'avenir plus difficiles, au regard des investissements à réaliser[140]. Cinq ans plus tard, les comptes de la structure se sont dégradés, précipitant la cession à EDF. Malgré ces rachats réguliers, en 1975, les DNN représentent toujours près de 6 % des kWh BT et 2 % des kWh MT et HT distribués en France[141].

D'organismes incarnant, à la Libération, une menace pour EDF, les DNN sont devenus à la fin des années 1970 l'un des rouages du système de distribution électrique français. Au risque d'être un tantinet provocateur, on pourrait presque les assimiler désormais à des « filiales » du monopole public, tant ils en sont dépendants dans leurs politiques tarifaires et commerciales. Leur seule spécificité reste les relations souvent étroites qu'ils entretiennent avec les collectivités locales qui les ont créés. Elles donnent lieu à de nombreux échanges quotidiens et à des transferts financiers parfois importants, notamment dans les grandes régies urbaines. Ces redistributions, qui abondent les budgets municipaux ou départementaux, constituent la plus solide des protections contre les risques de reprise par EDF[142].

Ce regard sur l'action des DNN est également intéressant en ce qu'il permet de mieux comprendre le positionnement de la FNCCR. Très focalisée sur la défense des petites régies et des SICAE rurales mais peu encline à promouvoir la gestion directe, celle-ci manifeste toute l'ambiguïté de son rapport à la décentralisation. Par ses renoncements, par les compromis qu'elle accepte, elle apparaît ici, une fois de plus, comme une alliée pour EDF car elle privilégie implicitement le régime de la concession. C'est aussi parce qu'une telle connivence existe que le modèle de la régie, pourtant prôné par certains élus, tend, si ce n'est à disparaître, du moins à se raréfier, confortant indirectement l'hégémonie d'EDF.

---

140 Courrier d'Albert Robin au directeur de la Distribution, 30 mars 1971 (Arch. EDF, B. 891402).

141 « Note sur la situation des distributeurs d'électricité non nationalisés », 22 août 1975, p. 4 (Arch. EDF, B. 891402).

142 Sachant qu'elles sont souvent bien supérieures aux redevances versées par l'entreprise aux communes, au titre des contrats de concession.

Chapitre 9

La FNCCR, un acteur de la régulation du service public

Échec d'une décentralisation d'EDF, montée en puissance de l'État, coproduction du tarif universel, maintien du régime de l'électrification rurale, survie des DNN. Telles sont quelques-unes des facettes du processus de recomposition des rapports d'influence qui se dessine après-guerre entre les élus locaux, EDF et l'État. D'un côté, une dynamique de centralisation est à l'œuvre, orchestrée par l'entreprise publique et ses tutelles, qui savent s'appuyer sur le contexte de l'après-guerre pour renforcer leurs positions. Elle aboutit à imposer un cadre institutionnel qui facilite la mise en œuvre d'un projet technocratique d'équipement du territoire national. D'un autre côté, des concessions sont obtenues par les pouvoirs locaux, qui leur permettent de façonner le modèle de service public émergent. Elles se traduisent par une participation effective aux décisions d'EDF et par l'existence de « chasses gardées », comme le régime de l'électrification rurale ou les DNN, qui laissent à certains élus la maîtrise de pans d'activités importants.

Ces différentes facettes esquissent un système de régulation du service public qui, en dehors de l'État et d'EDF, fait intervenir trois forces principales, dont chacune se fait le porte-parole d'une partie de la société française. La première est la CGT, le puissant syndicat d'EDF, qui, au-delà de la défense des intérêts catégoriels de ses adhérents, se bat pour une vision égalitariste du service public, au profit des petits consommateurs. La deuxième force est constituée par les grands usagers industriels, qui nouent avec le monopole une relation de type « néo-corporatiste[1] ». Le dernier acteur clé est la FNCCR, en sa qualité de représentant des pouvoirs locaux. L'institutionnalisation d'échanges réguliers entre la Fédération et EDF confère aux élus ruraux une place non négligeable, les villes jouant un rôle plus effacé. L'ambition de ce chapitre est de préciser la nature et la

[1] Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987 ; Offerlé Michel, *op. cit.*

portée de cette influence, en la mettant en regard avec le secteur électrique pris dans sa globalité.

L'instauration de relations durables entre EDF et la FNCCR

En se substituant aux anciennes compagnies privées, EDF devient le principal interlocuteur des élus locaux. Souvent décriée pour sa volonté de toute-puissance, l'entreprise se révèle être un partenaire très à l'écoute, attentif aux revendications venant des territoires. Le maintien du statut d'autorités concédantes des communes, l'application toujours envisageable de l'article 2 de la loi de 1946 n'y sont pas étrangers, qui la poussent à adopter une attitude de modération voire de conciliation. Se tissent alors, au fil des années, des relations durables avec le monde local et notamment la FNCCR, qui parvient ainsi à conserver une place importante dans le système décisionnel.

L'affirmation d'EDF comme médiateur et arbitre des revendications locales

Au sortir de la guerre, la FNCCR est présente dans de multiples organismes associés à la gestion du secteur électrique. Alexis Jaubert et Georges Gilberton sont membres du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz (CSEG), créé en 1935, qui se réunit à nouveau après la nationalisation. La Fédération est un acteur clé de la gestion du Facé[2]. Elle émarge par ailleurs dans de nombreuses autres instances : Conseil national des services publics départementaux et communaux (ministère de l'Intérieur), Commissariat général au plan, Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (Caisse des dépôts et consignations), Fonds de péréquation de l'électricité, Comité national de l'eau, Comités de conciliation de l'électricité et du gaz[3], etc. Enfin et surtout, la Fédération est assez bien représentée au sein du Conseil d'administration (CA) d'EDF et dans les différentes commissions qui l'assistent (exploitation, investissements). Sur les six sièges (sur 18) que comptent initialement les usagers au CA, quatre puis deux (à partir de 1953) sont officiellement attribués à la FNCCR[4]. Mais ses porte-parole peuvent bénéficier d'un soutien plus large, la pratique

---

2 *Cf.* chapitre 7.

3 *Bull. FNCCR* n° 100, 1973, pp. 58-59.

4 Maleville Georges, *chap. cit.*, pp. 68-69.

étant de nommer d'autres élus à leurs côtés, membres ou sympathisants de la Fédération[5]. Ils savent aussi mobiliser les délégués des DNN, qui entretiennent des relations étroites avec sa section des régies. En 1951, Emmanuel André-Martin, qui défend les intérêts des industriels, se fait le pourfendeur du quasi-monopole dont jouit la FNCCR en matière de représentation des usagers domestiques. Il souligne la part belle qu'elle occupe dans les instances décisionnelles officielles d'EDF et en appelle à davantage de pluralisme[6].

EDF, interlocuteur privilégié de la FNCCR et des élus locaux

Dans cet écheveau de relations tissées avec les pouvoirs publics, les dirigeants d'EDF deviennent désormais les principaux interlocuteurs de la FNCCR. C'est avec eux que se négocient les dossiers les plus sensibles. Les contacts sont plus épisodiques avec le ministre de l'Industrie ou son cabinet, surtout après le milieu des années 1950. C'est notamment le cas avec Jean-Marcel Jeanneney, qui occupe le poste de 1959 à 1962. Ange Carli, conseiller technique de son cabinet, évoque des interactions très rares[7]. Ce constat est confirmé par Jean-Marcel Jeanneney lui-même, qui confie : « le président [Alexis Jaubert], je ne l'ai pas connu. Je n'ai jamais tenu à le rencontrer. Mais c'était un homme puissant[8] ». Ainsi donc, le temps où le ministre de l'Industrie était en contact fréquent avec la Fédération (en particulier au moment de la mise en place des EPD) semble révolu. Ce constat vaut encore davantage pour le ministère des Finances et ses différents services. Désormais, hormis quelques entrevues sporadiques, les relations avec la sphère étatique se cantonnent surtout au cercle étroit d'EDF, de la direction de l'Électricité, du Génie rural et de l'Intérieur. Il faut dire qu'au début des années 1960, les principaux arbitrages politiques ont été rendus, en matière d'organisation territoriale et de tarification. Demeurent surtout des questions plus pratiques et quotidiennes, ce qui peut expliquer ce glissement progressif des échanges vers EDF, eu égard à son statut à la fois de concessionnaire (en charge de gérer la distribution) et d'entreprise publique (à l'interface avec l'appareil d'État).

---

5 FNCCR, « Les collectivités locales et la nationalisation de l'électricité et du gaz », 24 octobre 1956 (Arch. FNCCR, D. FE 016) ; lettre de Jean-Marie Louvel à Alexis Jaubert, 19 décembre 1953 (Arch. FNCCR, D. FA 072).

6 Cette prise de position a déjà été évoquée dans le chapitre 6 sur la tarification.

7 Entretien personnel réalisé au téléphone le 27 octobre 1997. Sur Ange Carli : Kocher-Marboeuf Éric, *op. cit.*, p. 35.

8 Entretien personnel réalisé au domicile de Jean-Marcel Jeanneney le 7 avril 1997.

Les sujets les plus stratégiques (tarification, politique d'investissements dans la distribution) sont surtout traités avec les Études économiques générales (EEG) et le directeur général lui-même. Les EEG, qui ont été créées en 1956 suite à l'éviction de Gabriel Dessus, ne sont en charge initialement « que » de la tarification et de la négociation des cahiers des charges de distribution. Mais, à partir de 1958, elles occupent une place centrale dans l'entreprise[9]. Elles ont leur mot à dire sur tout ce qui peut toucher aux choix stratégiques d'EDF. Elles interviennent notamment dans la politique d'investissements dans la distribution, branche d'activité qui intéresse de près une Fédération attachée à ce que la production et le transport n'accaparent pas les crédits. Les questions qui ne sont pas du seul ressort des EEG ou qui nécessitent un arbitrage à un haut niveau remontent au directeur général. Si l'on met à part l'éphémère passage de Pierre Simon, le poste est occupé successivement par Roger Gaspard (1946-1962), André Decelle (1962-1967) et Marcel Boiteux (1967-1979). Les deux derniers sont d'ailleurs issus des EEG, qu'ils ont dirigées, ce qui illustre le rôle éminent qu'occupe cette direction dans la hiérarchie interne d'EDF.

Des liens très étroits, parfois d'amitié, entre les dirigeants d'EDF et de la FNCCR

Le directeur général se présente comme un interlocuteur important pour les responsables de la FNCCR[10]. Il constitue d'abord une voie de recours, lorsque les services d'EDF (et, en premier lieu, la Distribution) prennent des décisions qui les irritent[11]. C'est surtout avec lui que sont étudiés les problèmes les plus délicats, que se scellent les engagements, loin d'une tribune officielle comme le conseil d'administration d'EDF. L'exemple de l'adoption d'une péréquation départementale des tarifs basse tension le montre bien, dont on peut dire avec certitude qu'elle a été décidée après une réunion bilatérale entre Roger Gaspard et Georges Gilberton, début juin 1959[12]. La personnalité et le parcours des directeurs généraux jouent beaucoup dans l'audience dont bénéficie la FNCCR.

---

9 Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 85-87.

10 Comme le soulignent Bernard Chenot (*op. cit.*, pp. 102-105) et Jean Dufau (*op. cit.*, p. 202), il est le véritable « chef » à EDF, contrairement à d'autres entreprises publiques comme la SNCF ou Air France, dans lesquelles (pour Jean Dufau) le président a davantage d'influence.

11 Lettre de Léon Curral et de Georges Gilberton à André Decelle, 20 juin 1962 (Arch. FNCCR, D. FE 097).

12 *Cf.* chapitre 6.

Lors de son long « règne », Roger Gaspard nourrit des relations de forte proximité avec elle. Elles tiennent certes au nombre et à la difficulté des dossiers qui sont à régler (EPD, tarification, etc.). Mais leur intensité ne saurait se comprendre sans mentionner la trajectoire de Roger Gaspard, qui lui a fait croiser la FNCCR à de multiples reprises, comme ingénieur des Ponts et chaussée de la Seine, membre du cabinet de Paul Ramadier (alors sous-secrétaire d'État aux Travaux publics) et enfin en tant que directeur de l'Électricité pendant la guerre[13]. S'inscrivant dans ce passé commun, les échanges entre Roger Gaspard et Georges Gilberton sont très étroits. En attestent de nombreux témoignages, dont celui de Marcel Boiteux, qui parle de Gilberton comme du « domaine réservé de Roger Gaspard[14] ». Ce dernier fait lui-même état des contacts très réguliers qu'il a entretenus avec le délégué général de la FNCCR, qualifié d'« ami » et de « type extrêmement bien[15] ». Appelé en 1967 à prendre la succession de Roger Gaspard, après l'intermède d'André Decelle, Marcel Boiteux perpétue cette « tradition » de proximité avec la Fédération, quoique mâtinée d'une plus grande distance[16].

Se nouent ainsi avec les dirigeants d'EDF des relations marquées à la fois par une réelle estime et par une forme de rivalité. Leur étroitesse n'interdit pas aux uns et aux autres d'user de procédés divers pour contourner leur partenaire-adversaire ou pour lui imposer une décision[17]. Ces manœuvres fréquentes obéissent toutefois à un ensemble de règles qui impliquent de ne pas aller trop loin, c'est-à-dire de ne pas déstabiliser son interlocuteur et de respecter la parole donnée. Un dossier conservé à la direction générale d'EDF est à ce sujet très révélateur[18]. Daté de fin 1961, il consigne en douze points une série d'accords EDF-FNCCR qui remontent à 1953. Rédigé peu de temps avant que Roger Gaspard ne cède sa place à André Decelle, sa fonction est d'assurer une certaine continuité dans le temps, gage de relations de confiance avec la Fédération. Il instaure en effet quelques principes d'action que la FNCCR peut mobiliser pour

---

13 Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France…*, *op. cit.*, notice entre les pages 50 et 51.

14 Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 85.

15 Interview réalisée par Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener le 16 février 1981, pp. 12-13 (Arch. AHICF et EDF).

16 Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 80-81.

17 Que l'on pense, par exemple, aux actions menées par EDF auprès de l'État pour affaiblir la FNCCR sur les questions d'électrification rurale (chapitre 7) ou, auparavant, aux tactiques déployées pour ne pas mettre en œuvre les EPD (chapitre 5).

18 « Engagements pris envers la Fédération des collectivités concédantes », 8 décembre 1961 (Arch. EDF, B. 891115 et 891188).

éviter que la valse des dirigeants ne se fasse au détriment de compromis anciens. Constatant que des accords ont pu être bafoués lors de l'entrée en fonction d'André Decelle, Léon Curral envoie au directeur général tout juste nommé un courrier outré, dans lequel il rappelle avec force le caractère quasi jurisprudentiel des engagements antérieurs[19].

Entre rejet et tolérance, une relation avec les élus locaux empreinte d'ambiguïtés

Au fil des années, la FNCCR devient donc un interlocuteur régulier des instances dirigeantes d'EDF. Dans l'entreprise publique, ses interventions suscitent un sentiment pour le moins mitigé. Si certains les considèrent comme légitimes voire utiles, beaucoup d'autres ne cachent pas leur hostilité. Plusieurs types de griefs et de craintes se cachent derrière cette attitude de rejet assez généralisée.

Une culture d'entreprise très méfiante vis-à-vis des pouvoirs locaux

Ce sentiment de méfiance, parfois proche du mépris, renvoie tout d'abord à la culture d'entreprise qui se construit au fil des années au sein d'EDF[20]. Celle-ci tend à façonner un corps social se pensant comme détenteur de l'intérêt général, par opposition aux pouvoirs locaux, qui incarnent le monde des particularismes, de la démagogie politicienne voire du clientélisme. Cette vision se renforce au fur et à mesure que l'entreprise s'éloigne du modèle culturel des anciennes sociétés privées, qui valorisait le dialogue avec les autorités concédantes, pour muer vers une organisation paraétatique. Marcel Boiteux lui-même ne cache pas son scepticisme à l'égard du régime de la concession, qu'il considère comme inadapté et d'un autre temps[21]. Cette opinion est largement partagée par les cadres et agents d'EDF, à une période où ils estiment nécessaire de maîtriser la distribution (et ses recettes) pour équiper et moderniser le pays.

Il faut dire que, pour l'entreprise publique, le maintien du statut d'autorité concédante est source d'un contre-pouvoir qui l'oblige souvent à se justifier et à négocier ses décisions. En outre, il entraîne des transferts

---

19 Courrier de Léon Curral à André Decelle, 14 novembre 1962 (Arch. FNCCR, FG 003).

20 Wieviorka Michel, Trinh Sylvaine, *op. cit.*

21 Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 98.

financiers non négligeables, assimilés par certains à un gaspillage d'argent public. Bien que n'ayant pas toujours une connaissance fine des sommes en jeu, les personnels d'EDF savent que les communes et leurs groupements touchent des taxes et redevances d'un montant important. Si l'on excepte les crédits du Facé, sur lesquels EDF n'a que partiellement prise[22], les taxes locales sur les factures d'électricité représentent, en 1961, 138 millions de francs (212 millions d'euros de 2016) pour les communes, dont 39 pour la seule ville de Paris. Elles atteignent 11,4 millions de francs (17,5 millions d'euros de 2016) pour les départements[23]. Les redevances perçues au titre des cahiers des charges de concession (art. 5 et 27) s'élèvent quant à elles, en 1959, à environ 4,2 milliards d'anciens francs (69 millions d'euros de 2016) pour l'ensemble des communes. S'y ajoutent une somme équivalente pour les redevances en nature et un manque à gagner sur certains tarifs de l'ordre de 1 à 1,3 milliards d'anciens francs[24] (environ 20 millions d'euros de 2016). Ces transferts, qui avoisinent au total les 385 millions d'euros de 2016, sont considérés comme des prélèvements préjudiciables à EDF, dans la mesure où, abondant le budget général des collectivités locales, ils ne sont pas nécessairement consacrés au développement des réseaux ou des usages de l'électricité.

L'attitude prêtée à certains élus locaux et responsables de la FNCCR ne vient pas tempérer ce sentiment de méfiance. Georges Gilberton en particulier, le délégué général de la Fédération, nourrit un feu croisé de critiques. Il a su en effet se construire au fil des années une position que certains estiment à la limite de la légalité, que Marcel Boiteux évoque à demi-mots dans son témoignage autobiographique[25]. Loin de cloisonner ses activités (gérance de plusieurs bureaux d'études spécialisés dans l'électrification rurale, fonction de délégué général de la FNCCR, administrateur du Facé), Georges Gilberton pratique une certaine confusion des genres[26]. À son corps défendant, elle résulte en partie du montage financier trouvé par la Fédération en 1936 (création d'un bureau central d'études), qui permettait à la toute jeune structure de ne pas prendre en charge les prestations de conseil proposées à ses adhérents[27].

---

22 *Cf.* chapitre 7.

23 Arch. EDF, B. 943585.

24 « Cahier des charges » (réunion chez M. Saulgeot le 3 juin 1959) (Arch. EDF, B. 943586).

25 Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 78-81.

26 « Rapport fait par M. Dargenton, Inspecteur adjoint des Finances, sur le fonds d'amortissement des charges d'électrification », décembre 1953-janvier 1954, p. 34 (CAC, V. 19770603, art. 72).

27 *Cf.* chapitre 3.

À certaines périodes, cette cellule, qui est dirigée par Gilberton, semble même avoir travaillé de manière bénévole pour la FNCCR et certains syndicats départementaux[28]. Il n'en demeure pas moins que son existence suscite de fortes critiques, beaucoup estimant qu'étant administrateur du Facé (organisme dispensateur de crédits) et responsable d'une société de conseil (le bureau central d'études), Georges Gilberton est dans une situation proche du conflit d'intérêts. C'est l'une des conclusions explicites du rapport de la Cour des comptes de 1954[29]. La même année, l'Inspection générale des finances diligente une étude qui aboutit à des reproches analogues, eux aussi très sévères[30]. De telles charges ne sont pas sans ternir l'image de la Fédération (et, par voie de contagion, des élus locaux) auprès des cadres et agents d'EDF.

Souhaitant y remédier, Yvon Coudé du Foresto et Camille Riffaterre militent en 1954 pour la suppression pure et simple du bureau central d'études[31]. Les services de la Fédération reprendraient les tâches d'expertise générale qu'il exerçait jusque-là (études techniques, économiques et réglementaires, suivi des projets législatifs, etc.). En revanche, ils ne seraient aucunement associés à la fourniture de prestations particulières qu'il assurait pour le compte des autorités concédantes, en matière de maîtrise d'œuvre notamment (via trois structures implantées à Albi, Paris et Saint-Brieuc). Ces activités seraient désormais clairement distinctes et sans lien fonctionnel direct avec la Fédération. Après un examen de la situation, le conseil d'administration de la FNCCR décide en 1955 de suivre Yvon Coudé du Foresto et Camille Riffaterre. Le bureau central est dissout et les déficits issus du passé sont apurés afin que Georges Gilberton n'ait pas à les assumer seul[32]. Ce dernier est toutefois autorisé à continuer d'exercer ses propres activités, via ses bureaux d'études, ce qui lui vaut des critiques régulières de la part de ses détracteurs. Mais elles n'arrivent pas à déstabiliser l'homme, qui continue, malgré tout, de bénéficier de l'appui de la Fédération. En effet, loin de prendre leurs distances avec leur puissant délégué général, Alexis Jaubert, Léon Curral ou Camille Riffaterre

28 Arch. FNCCR (D. DC 011) ainsi qu'une boîte « Archives Gilberton », non classée.

29 « Extrait du rapport de la cour des comptes », année 1953-1954, pp. 86-88 (Arch. EDF, B. 891400).

30 « Rapport fait par M. Dargenton… », *doc. cit.*

31 PV de la séance du CA de la FNCCR du 19 juin 1954 (Arch. FNCCR, D. AA 004 bis).

32 PV de la séance du CA de la FNCCR du 2 juillet 1955 (Arch. FNCCR, D. AA 004 bis).

n'ont de cesse de le soutenir, conscients du rôle essentiel qu'il joue pour leur structure et, plus largement, pour l'ensemble du secteur électrique[33].

La FNCCR, un allié précieux pour EDF

Les sentiments d'EDF à l'égard de la FNCCR sont toutefois plus ambigus qu'il n'y paraît de prime abord. La méfiance et l'hostilité qui règnent dans l'entreprise sont moins le fait de ses hauts dirigeants que des cadres intermédiaires chargés de fonctions plus opérationnelles. L'attitude de (relative) bienveillance des premiers s'explique en grande partie par leur statut et leur position en interne, qui leur offrent un regard très stratégique sur la Fédération. En effet, bien qu'elle fasse figure de contre-pouvoir souvent embarrassant, la FNCCR n'en demeure pas moins un interlocuteur précieux pour les hauts dirigeants d'EDF. D'une part, elle constitue une instance de dialogue utile pour ses compétences, ainsi qu'une source d'informations recherchée pour connaître les problèmes du « terrain » (que les canaux internes ne font pas toujours remonter). D'autre part, elle permet de mieux contenir les revendications des élus locaux et des usagers, comme le montrent les dossiers de la tarification et des EPD. Enfin, elle se transforme parfois en allié pour les dirigeants d'EDF, dans les relations qu'ils entretiennent avec l'État et les autres acteurs du secteur électrique. À plusieurs reprises, le soutien d'un Georges Gilberton est efficace pour contrer le projet d'un ministère ou imposer une décision aux représentants du personnel. Interrogé à ce sujet, Roger Gaspard ne s'en cache guère[34], tout comme Marcel Boiteux[35]. Dans une note interne rédigée en 1964, ce dernier souligne les inconvénients qui résulteraient d'une stratégie consistant à « sabrer la Fédération » (*sic*). Selon lui, les dirigeants de l'entreprise publique perdraient « une opposition organisée et compétente favorable à la nationalisation et à EDF, hostile à l'Art. 2, relativement contrôlable » et « un contrepoids aux tendances à l'étatisation[36] ». Bien qu'ayant un rôle réduit[37], le conseil d'administration

---

33 Lettres d'Alexis Jaubert au ministre de l'Industrie (3 novembre 1955), de la présidence du Conseil à Camille Riffaterre (19 décembre 1956) et de Léon Curral au ministre des Finances (21 décembre 1962) (Arch. FNCCR, D. FH 049 et FH 006).

34 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 118.

35 Boiteux Marcel, *op. cit.*, p. 79.

36 « La fédération des collectivités concédantes », 1er juin 1964, p. 2 (Arch. EDF, B. 891188).

37 Ce constat vaut pour l'ensemble des entreprises publiques (Berthomieu Claude, *op. cit.*, pp. 168-169 ; Chenot Bernard, *op. cit.*, pp. 99-105 ; (de) Gravelaine Frédérique, O'Dy Sylvie, *op. cit.*, p. 136 ; Massé Pierre, *op. cit.*, pp. 95 et 125 ; Kuisel Richard, *Le capitalisme et l'État en France…*, *op. cit.*, pp. 351-352 ; Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 35-38 ; Mangolte Pierre-André,

est l'un des lieux où, par son silence ou son ralliement à la direction générale, la FNCCR peut « monnayer » son appui, comme l'explique de manière très subtile Ambroise Roux, ancien conseiller du ministre de l'Industrie Jean-Marie Louvel[38] :

> « Gilberton avait le pouvoir. Bien que le Conseil [d'administration] ne servit à rien, il n'en restait pas moins désagréable pour la direction d'avoir éventuellement un vote négatif sur un sujet déterminé, alors Gilberton pouvait, en chutant du côté du personnel, ou de l'État, modifier beaucoup de choses. Il en jouait donc énormément […]. Mais il est certain que si Gilberton mettait un véto absolu à un projet de Gaspard, Gaspard n'allait pas plus loin. Cependant, il ne le mettait qu'à bon escient. Ceci dit, naturellement, Gaspard quand il avait une chose très difficile avec le personnel, allait chercher l'appui de Gilberton qu'il fallait, un tout petit peu… monnayer ! C'est obligatoire. Il a toujours été très cher, comme maniement. Mais il faut reconnaître qu'au total, il rapportait. »

René Kelhetter confirme cette influence, évoquant Georges Gilberton en ces termes[39] : « c'est [avoir du poids] ce qui faisait la force de Gilberton. Il n'hésitait pas à écrire à un Président [d'EDF] qui le trouvait cher. « Regardez ce que je vous ai fait gagner ! et je vous demande ça… Ça fait deux pour mille. Et vous trouvez que c'est cher ! ». Il avait tout à fait bonne conscience sous ce rapport. Il trouvait que tout service devait être payé à un juste prix ».

À plusieurs reprises, la FNCCR se révèle être un allié utile pour EDF, notamment face à ses tutelles. Les deux partenaires se rejoignent en effet autour d'un même objectif : faire en sorte que l'État (notamment dans sa fonction d'actionnaire) ne freine pas le développement du secteur électrique en limitant les crédits d'EDF. Intervenant en juin 1966 en clôture des journées d'études de la FNCCR, M. Pagès, alors directeur de la Distribution, exprime bien, en des termes choisis, cette convergence de vues et la complicité qui s'ensuit entre les deux organisations[40] :

> « Des désaccords, c'est vrai, il y en a, mais vous savez bien, mon cher Président [il s'agit de Léon Curral], vous qui siégez à notre Conseil d'administration, que

---

La vie privée des entreprises publiques, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1986, pp. 83-84 ; Frost Robert L., *op. cit.*, pp. 105-107 ; Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 158-159).

38 Interview réalisée par Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener, 28 avril 1981, p. 10 (Arch. AHICF et EDF).

39 Interview réalisée par Jean-François Picard et Alain Beltran, 3 juin 1981, p. 18 (Arch. AHICF et EDF).

40 « Allocution de M. Jean Pagès, Directeur de la Distribution d'Électricité et de Gaz de France », *Bull. FNCCR* n° 76, 1967, document « Allocutions », p. 2.

> si nous ne pouvons pas accorder tout ce qu'on nous demande, et nous montrer aussi généreux que nous le voudrions, c'est parce que nous sommes tenus par des considérations financières impérieuses, c'est pour raison d'impécuniosité. Vous avez dit que vous vous regardiez comme des partenaires avec lesquels il est normal de discuter. C'est en effet ce que nous nous efforçons d'être pour vous : des partenaires avec lesquels vous puissiez vous entendre ; nous nous efforçons de l'être, pour la simple raison que nous avons à assurer, ensemble, vous et nous, la distribution de l'énergie électrique, que notre tâche commune est de la distribuer le mieux possible, le plus généralement possible et dans les meilleures conditions possibles ; nous sommes associés, et, pour ainsi dire, (…) je crois pouvoir dire que nous faisons un bon ménage, mais chacun sait que dans les meilleurs ménages, il y a de temps en temps quelques discussions. (*sourires*). Quel meilleur vœu pourrais-je formuler en terminant que de souhaiter que nous continuions à faire bon ménage, et à avoir entre nous de temps à autre quelques bonnes discussions ? Pour qu'il en soit ainsi, il vous suffit, Monsieur le Président, de faire confiance à votre Délégué général [Gilberton] : il sait fort bien discuter et c'est un plaisir que de discuter avec lui ; c'est un hommage que je tenais à lui rendre aujourd'hui publiquement. »

Cette finalité commune place souvent EDF et la FNCCR en position d'associés, face notamment au ministère des Finances. Il faut dire que la Fédération se mue très rapidement en acteur clé du « modèle productiviste » que défend l'entreprise publique, comme le montre en particulier l'adoption du programme électronucléaire des années 1970. Il n'est guère étonnant de la voir apparaître aux côtés de la CGT pour apporter son soutien à ce qui constitue pour elle l'accomplissement de l'idéal nationalisateur. Cette attitude favorable se manifeste par l'envoi, en juillet 1971, d'une lettre au Président de la République Georges Pompidou, dans laquelle la FNCCR dit souscrire au programme électronucléaire, en acceptant de fortes hausses tarifaires[41]. La prise de position vaut un courrier de satisfecit de la part de Marcel Boiteux, qui, s'adressant à Georges Gilberton, le remercie de cette intervention et se dit « heureux de souligner à nouveau à cette occasion l'esprit de coopération qui préside à [leurs] rapports[42] ». Ce soutien est ensuite plusieurs fois réaffirmé, en particulier lorsque le Premier ministre Pierre Messmer prend la décision, en 1974, de lancer la création de 13 centrales[43].

---

41 Lettre datée du 12 juillet 1971 et dont la copie figure à l'annexe X du bulletin n° 100 de la FNCCR (numéro spécial), février 1973, pp. 94-95.

42 Lettre datée du 17 août 1972 (Arch. EDF, B. 891116).

43 FNCCR, « Projet de circulaire. Objet indépendance », mars 1974 (Arch. FNCCR, D. FE 049).

« *Renvoi d'ascenseur* » *: EDF au secours de la FNCCR*

C'est donc autour de ce mélange complexe fait d'attraction et de rejet que s'engage un jeu subtil entre les dirigeants d'EDF et leurs homologues de la FNCCR. Tout en s'efforçant d'affirmer leur autorité, les premiers cherchent en effet à ne jamais trop déstabiliser les seconds, dont ils apprécient l'expertise et l'utilité.

Le soutien d'EDF à la FNCCR prend deux formes principales. Il est d'abord financier. La question de l'équilibre budgétaire a toujours constitué un problème chronique pour la Fédération, des années 1930 au lendemain du second conflit mondial[44]. Elle redevient très préoccupante à partir des années 1960, ce qui conduit Alexis Jaubert à solliciter une aide auprès de l'entreprise publique[45]. Après-guerre, le budget de la FNCCR est constitué des cotisations de ses adhérents, abondées par des subventions provenant d'EDF. D'abord sous forme pécuniaire, celles-ci se transforment ensuite en prestations de personnel, certains agents étant détachés de l'entreprise afin de travailler pour le compte de la Fédération[46]. Tel est le cas de M. Siot-Decauville, qui a fait partie jusqu'en 1953 du service commercial d'EDF (et qui traite notamment des questions de tarification) ou de MM. Blanc (affecté à la gestion du Facé), Kelhetter, Lelièvre et Travassac[47]. Cette forme de soutien n'est pas sans susciter de fortes critiques au sein de la FNCCR. Certains membres, comme Yvon Coudé du Foresto, craignent en effet qu'elle n'affecte l'indépendance de leur structure[48]. Dans les années 1960, cette allocation se révèle insuffisante. Ne souhaitant pas augmenter le montant des cotisations de ses adhérents, la FNCCR sollicite à plusieurs reprises les dirigeants d'EDF pour obtenir des fonds supplémentaires. Son argumentaire est simple. Il consiste à mettre en avant le rôle important qu'elle estime jouer dans la gestion du service public de l'électricité : participation à plusieurs instances décisionnelles, mise au point du tarif universel de 1963 (dont elle s'attribue la paternité),

---

44 Voir par exemple les PV des AG des 8 décembre 1936, 3 février 1938, 1er juillet 1948, 23 novembre 1953 ou 22 juin 1957 (Arch. FNCCR, D. AA 004 bis). Il faut toujours tenir compte de la situation déficitaire du bureau central d'études mis en place fin 1936 et dirigé par Georges Gilberton (qui n'apparaît pas clairement dans les finances de la Fédération).

45 La réunion du CA de la FNCCR du 18 décembre 1962 tire un constat alarmant (Arch. FNCCR, D. AA 004).

46 EDF, « Action générale de la Fédération. Insuffisance de ses ressources », 28 février 1964 (Arch. d'EDF, B. 891188).

47 Arch. EDF, B. 891110 et 891188.

48 FNCCR, PV du CA du 18 juin 1960, pp. 15-17 (Arch. FNCCR, D. AA 003).

élaboration d'un nouveau cahier des charges (*cf. infra*), etc. Considérant que ces actions bénéficient à l'ensemble des collectivités locales et des usagers, elle réclame donc une aide plus substantielle. Répondant à cette demande, EDF consent un soutien plus important et certains « cadeaux » (le terme est de Marcel Boiteux), dont la location à titre peu onéreux d'un immeuble cossu près des Invalides, siège de la Fédération[49].

Au-delà de cet appui financier, c'est aussi au plan institutionnel qu'EDF s'efforce de conforter son interlocuteur. Il s'agit de faire en sorte que les responsables de la Fédération « gardent la tête haute » et ne puissent être considérés comme étant toujours perdants dans les dossiers qu'ils défendent. C'est tout le sens de l'expression « La corbeille du président C. [Curral] », utilisée dans une note dans laquelle Marcel Boiteux liste les acquis dont la FNCCR peut se prévaloir auprès de ses adhérents, à la veille d'un congrès important[50]. Cette attitude contribue à légitimer la stratégie de modération suivie par les dirigeants de la Fédération. Bien que constante depuis le début des années 1950, la « ligne Jaubert-Gilberton » reste toujours fragile. Régulièrement, certains courants critiques refont surface parmi les adhérents, qui réclament davantage de fermeté à l'égard d'EDF et de l'État, en particulier sur la question des EPD[51]. Ils ressurgissent avec force lors de l'accession, en 1961, de Léon Curral à la présidence de la FNCCR. Ce dernier se voit en effet accusé par Yvon Coudé du Foresto d'avoir « partie liée avec E.D.F. » (*sic*), du fait de son mandat d'administrateur de l'entreprise publique[52]. Fait rare, Léon Curral n'est pas élu par tacite approbation mais à l'issue d'un vote au cours duquel il ne remporte qu'une partie des suffrages. L'existence de ces forces centrifuges au sein de la Fédération entretient de fait une pression sur l'entreprise publique, qui l'oblige à ne pas trop abuser de son pouvoir.

La tentation néo-corporatiste : la FNCCR, partenaire de la direction de la Distribution d'EDF

En dehors des EEG et de la direction générale, l'essentiel des échanges entre EDF et la FNCCR se noue au niveau de la direction de la Distribution. Entre les deux partenaires, les relations sont étroites, quasi-

49 « Locaux de la Fédération », 29 novembre 1966 (Arch. EDF, B. 891091).

50 « La corbeille du président C. », 28 septembre 1962 (Arch. EDF, B. 891115).

51 FNCCR, PV des réunions de l'APPS des 30 janvier 1961 (pp. 2-7), 2 octobre 1962 (pp. 1-5) et 28 mai 1963 (pp. 6-10) (Arch. FNCCR, D. AA 011).

52 PV du CA de la FNCCR, 22 novembre 1961, p. 16 (Arch. FNCCR, D. AA 004).

quotidiennes même, et prennent des formes très différentes de celles qui avaient été prévues par la loi. Si elles sont explorées au cours des années 1950-1960, les voies contractuelle (les cahiers des charges de concession) et cogestionnaire (la mise en place de comités paritaires) sont abandonnées. S'y substitue un type d'interactions rappelant les isolats bureaucratico-corporatistes décrits par Pierre Grémion[53], qui consacre la Fédération dans son rôle de représentant quasi exclusif des usagers et des élus locaux.

Un pouvoir sans concessions : l'échec de la voie contractuelle

Dans l'esprit des décentralisateurs, le maintien de la concession constituait un garde-fou face à EDF, distributeur désormais unique dans les territoires ne possédant pas d'opérateur local. Mais force est de constater que cet outil devient quelque peu caduc au fil des années. Menée au tournant des décennies 1950-1960, la seule tentative de contractualisation engagée par les pouvoirs publics se solde en effet par un échec. Entre autres choses, cet épisode montre la difficulté qu'éprouve la FNCCR à faire vivre le statut d'autorité concédante, EDF et la direction de l'Électricité étant rétifs à conforter un contre-pouvoir local.

La mise en œuvre du tarif universel : une fenêtre d'opportunité pour la FNCCR

Bien que quelques négociations sporadiques apparaissent au sortir de la guerre[54], il faut attendre 1959 pour que le dossier des contrats de concession soit mis à l'agenda décisionnel, à la demande de la direction de l'Électricité et d'EDF. La question est étroitement liée à la réforme tarifaire. Une nouvelle grille de prix BT devant être promulguée, la loi stipule *a priori* de réviser les cahiers des charges existants[55]. Il s'agit là d'un chantier important, lourd et difficile. En effet, en 1946, ce ne sont pas moins de 14 000 contrats de concession qui coexistent (soit 150 en moyenne par département et jusqu'à 400 dans certains cas), ce qui donne un aperçu de l'ampleur de la tâche à accomplir[56].

---

53 Grémion Pierre, *op. cit.*, pp. 327-329.

54 Sur le cas du SCBPE : Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*, pp. 268-271.

55 *Cf.* chapitre 6.

56 *Bull. FNCCR* n° 63, 1964, p. 35.

Les pourparlers s'ouvrent début 1959 pour se terminer le 22 novembre 1960, avec la publication d'un nouveau cahier des charges de distribution[57]. Ils mettent aux prises la direction de l'Électricité et EDF d'une part, très proches dans leur appréhension du dossier, et la FNCCR d'autre part. Le ministère de l'Intérieur est associé mais de manière plus marginale. Avec les aspects financiers[58], la question du regroupement des communes constitue le principal enjeu des négociations. En apparence, les partenaires sont d'accord pour ne pas maintenir les 14 000 traités de concession, pour des raisons à la fois pratiques (négocier serait long) et fonctionnelles (un nombre élevé de contrats nuirait à l'œuvre d'uniformisation). Mais leurs points de vue s'opposent sur la carte territoriale qu'il s'agit de dessiner. La FNCCR plaide pour la généralisation des syndicats départementaux. EDF et la direction de l'Électricité préconisent une solution plus souple, en différenciant les petites communes (qui pourraient être regroupées au sein d'un syndicat départemental) et les villes (qui négocieraient des contrats séparés). Plusieurs raisons expliquent cette divergence de stratégies[59]. La première est qu'en encourageant la création systématique de syndicats départementaux, EDF sait qu'elle ne ferait que conforter la base politique de la FNCCR et favoriser l'existence de contre-pouvoirs forts vis-à-vis de ses centres de distribution[60]. Les syndicats cumuleraient en effet deux fonctions importantes : dispensateurs des crédits du Facé (déjà source d'influence) et autorités concédantes de la distribution publique d'électricité. Le processus aurait en outre pour inconvénient d'aboutir à surreprésenter les territoires ruraux, au détriment des zones urbaines, alors en plein développement. Enfin, la formation de larges syndicats pourrait avoir des incidences sur le partage et le contrôle des ouvrages servant à acheminer l'électricité[61]. L'enjeu tourne essentiellement autour des lignes de 15 kV (moyenne tension) et de leur intégration soit à la concession RAG (compétence de l'État), soit à la concession de distribution publique

---

57 *Bull. FNCCR* n° 59, 1963, p. 2.

58 Notamment la question sensible du maintien des redevances versées aux communes (Boiteux Marcel, *op. cit.*, pp. 97-98). Cet enjeu apparaît clairement dans certaines réunions internes à la FNCCR (FNCCR, PV de la réunion des présidents des syndicats, 30 janvier 1961, p. 10, Arch. FNCCR, D. AA 011).

59 EDF, « Cahier des charges-type de distribution publique », 9 octobre 1958, pp. 3-5 (Arch. EDF, B. 891187).

60 EDF, « Réunion cahier des charges D.P. le 5 janvier 1959 à la Direction de l'Électricité », 6 janvier 1959 (Arch. EDF, B. 943586). Voir aussi FNCCR, PV de la réunion de l'APPS, 15 mars 1961, p. 3 (Arch. FNCCR, D. AB 001).

61 FNCCR, PV de la réunion des présidents des syndicats, 30 janvier 1961, p. 12 (Arch. FNCCR, D. AA 011).

d'électricité (prérogative des communes). Les dirigeants d'EDF estiment qu'avec la généralisation de syndicats départementaux, ces réseaux de moyenne tension pourraient être aisément requalifiés en ouvrages de distribution, tombant dès lors dans l'escarcelle des communes et de leurs groupements. L'opération ne serait pas sans incidence pour l'État (qui en perdrait la propriété) et pour EDF (qui serait un peu plus dépendante des élus locaux dans les décisions d'investissement).

Ces considérations plaident pour morceler le pouvoir concédant. Pour l'entreprise publique, il s'agirait idéalement de faire émerger deux principaux types d'autorités concédantes : un syndicat départemental d'une part, qui regrouperait essentiellement des petites communes rurales, des moyennes et grandes villes d'autre part, qui conserveraient leur autonomie. Le décret sur le nouveau cahier des charges ne pouvant se prononcer sur cette question du périmètre (au nom du principe de libre administration des collectivités locales), EDF et l'État ne peuvent agir que par voie de circulaire. Textes de compromis, les circulaires du 26 décembre 1960 et du 14 février 1961 ne tranchent pas la question, se contentant d'enjoindre les préfets à « encourager le regroupement de collectivités concédantes de manière à créer des ensembles d'une certaine importance[62] ».

La crainte d'une départementalisation

Dès la publication de la première circulaire, la FNCCR se met en ordre de bataille pour lancer la révision des cahiers des charges[63]. Le 30 janvier 1961, elle réunit les présidents des syndicats afin de les sensibiliser aux enjeux de la négociation contractuelle. D'emblée, Léon Curral s'efforce de rassurer Camille Riffaterre et ses homologues sur le fait que le processus à venir n'entérine en rien l'absence de création des EPD[64]. Le 2 février, l'Association des maires de France vote une résolution appelant les maires et présidents de syndicats à s'unir en vue de constituer des ensembles départementaux. Malgré ces efforts, la contractualisation n'avance pourtant pas. Dès la mi-mars 1961, les membres de la Fédération déplorent le comportement d'EDF et de l'État, qui montrent une grande réticence à promouvoir la départementalisation. Ils notent que « certains directeurs régionaux et chefs de centre de l'E.D.F. paraissent redouter d'avoir en

62 Page 1 de la circulaire Intérieur, Industrie et Agriculture n° 65 du 14 février 1961, adressée aux préfets (Arch. FNCCR, D. FE 022).

63 Courrier envoyé par la Fédération aux présidents des syndicats, 10 février 1961 (Arch. EDF, B. 890649).

64 FNCCR, PV de la réunion des présidents des syndicats, 30 janvier 1961, p. 2 (Arch. FNCCR, D. AA 011).

face d'eux des syndicats organisés avec des présidents et des techniciens qualifiés. Ils préfèrent semble-t-il diviser pour mieux régner[65] ».

Afin de contrer ces manœuvres, Léon Curral et Georges Gilberton décident d'accentuer la pression. Le 16 mars 1961, deux rendez-vous sont organisés avec les ministres de l'Intérieur et de l'Industrie[66]. Par la suite, plusieurs courriers sont échangés et des réunions programmées avec EDF (Marcel Boiteux, Roger Courbey, André Decelle) et la direction de l'Électricité. La Fédération y expose son point et demande *a minima* que les syndicats départementaux existants ne soient pas remis en cause[67]. Ces entrevues aboutissent notamment à la rédaction d'un protocole destiné à aplanir les difficultés. Signé le 5 juin 1961 par Roger Gaspard et Georges Gilberton, il fait partie de ces documents de type jurisprudentiel évoqués plus haut, par lesquels les deux partenaires se mettent d'accord sur une série d'engagements[68]. De son côté, EDF accepte de ne pas affaiblir les syndicats départementaux qui disposent du statut d'autorité concédante ou qui sont en voie de l'acquérir. Sur les autres territoires, elle se dit prête à inciter au regroupement, mais sans réduire l'autonomie des villes. En échange, la Fédération consent à laisser à l'entreprise publique la maîtrise des réseaux de moyenne tension.

Malgré cette volonté de rapprochement, la négociation des nouveaux cahiers des charges reste lettre morte. De nombreux points de blocage perdurent. D'une part, les dirigeants d'EDF et de la FNCCR s'opposent sur l'attitude à adopter dans plusieurs cas concrets, selon que l'on considère ou non comme acquise la départementalisation des autorités concédantes[69]. D'autre part, beaucoup d'acteurs locaux sont réticents à se conformer aux décisions prises au niveau national. Certains élus, pourtant membres de la Fédération, n'acceptent pas les conclusions du protocole, comme André Dulin dans la Charente[70]. Les points de friction tournent souvent autour des questions de redevances. Dans d'autres départements, ce sont les chefs des centres EDF-GDF ou les ingénieurs des services déconcentrés de l'État

65 FNCCR, PV de la réunion de l'APPS, 15 mars 1961, p. 3 (Arch. FNCCR, D. FE 022 et D. AA 011). Les tensions persistent pendant plusieurs mois, comme en attestent les PV de réunions ultérieures.

66 FNCCR, PV de la réunion de l'APPS, 25 avril 1961, pp. 2-7 (Arch. FNCCR, D. FE 022 et D. AA 011).

67 Arch. EDF, B. 890649, 891187 et 891115 ; CAC, V. 19770603 art. 69.

68 « Révision des concessions de distribution publique d'énergie électrique », 5 juin 1961 (Arch. EDF, B. 891115 et Arch. FNCCR, D. AB 001).

69 « Regroupement des concessions », 4 décembre 1961 (Arch. EDF, B. 891187).

70 Courrier de Marcel Boiteux à Georges Gilberton, 26 septembre 1961 (Arch. EDF, B. 891187).

(Ponts et chaussées, Génie rural) qui sont défavorables aux termes de l'accord[71]. Ailleurs enfin, les maires des communes non adhérentes à la FNCCR n'entendent pas se laisser dicter leur attitude. L'estocade est portée par quelques élus de la Fédération qui n'ont pas encore renoncé à la mise en place des EPD. En juin 1963, lors d'un congrès organisé à Toulouse, une résolution est présentée par le syndicat de la Creuse, connu pour son intransigeance sur ce dossier. Elle demande à l'assemblée des présidents de syndicats, instance interne influente, de « conseiller de reporter la signature des nouveaux cahiers des charges jusqu'à ce que cette première étape [la création des EPD] ait donné aux collectivités concédantes groupées dans les syndicats départementaux les garanties concernant leur participation effective et efficace au contrôle de la gestion de la distribution[72] ». La résolution est adoptée à l'unanimité moins quatre voix[73]. Dès lors, le processus s'enlise et ne donne lieu à aucune révision générale, mis à part dans quelques municipalités. Il est enterré lorsqu'EDF décide, en accord avec l'État et la FNCCR, d'introduire le tarif universel par la voie de l'option, ce qui ne nécessite plus de rénover les contrats de concession[74].

L'expérience des comités paritaires : l'impossible cogestion

Constatant cet échec, la FNCCR propose d'institutionnaliser un autre type d'échanges avec l'entreprise publique, sous forme de comités paritaires[75]. À vrai dire, cette idée ne date pas des années 1960. Elle émerge à partir du moment où les dirigeants de la Fédération estiment que la mise en place des EPD sera impossible. Ils s'efforcent alors d'explorer de nouvelles pistes, afin de mieux organiser le dialogue avec EDF. Mais la voie est étroite entre la volonté (pour la FNCCR) de faire advenir une sorte de cogestion calquée sur le modèle des commissions mixtes paritaires[76] et le souci (pour EDF) de créer un espace de discussion plus proche de la consultation.

---

71 « Regroupement des concessions. Point de la question au 10.4.61 », 13 avril 1961 (Arch. EDF, B. 890649) ; lettre de Léon Curral à Roger Gaspard, 24 janvier 1962 (Arch. FNCCR, D. FE 022).

72 *Bull. FNCCR* n° 63, 1964, p. 52.

73 *Ibid.*, p. 43.

74 *Cf.* chapitre 6.

75 *Bull. FNCCR* n° 63, 1964, pp. 40-43.

76 Qui instaurent des échanges réguliers entre l'entreprise et les représentants du personnel.

Les comités paritaires, un substitut aux EPD ?

Après une première tentative infructueuse en 1953[77], le projet visant à instaurer des conférences paritaires de la distribution refait surface fin 1961. Il fait suite à un congrès de la Fédération au cours duquel, réagissant à un énième vœu en faveur de la création des EPD, Jean-Marcel Jeanneney, ministre de l'Industrie, invite Léon Curral et Georges Gilberton à se rapprocher d'EDF pour envisager une solution[78]. Peu de temps après, le président de la FNCCR envoie un long courrier à Roger Gaspard dans lequel il dénonce les dérives bureaucratiques de l'entreprise, imputables selon lui à l'absence d'un « chaînon dans l'organisation entre la production de l'électricité et le consommateur[79] ». Il demande la mise en place effective des EPD. Mais, en réalité, l'objectif de la Fédération n'est pas tant d'exiger la stricte application de la loi que de faire pression sur EDF pour qu'une formule alternative, plus discrète mais tout aussi efficace, soit élaborée.

Dès le début 1962, Georges Gilberton et Léon Curral précisent leur projet. Il consiste à créer des commissions paritaires inspirées de celles qu'EDF a instituées pour traiter les questions de personnel, et qui permettent à la CGT d'avoir une réelle influence. Ces réflexions sont exposées à Louis Saulgeot, directeur de l'Électricité et du gaz[80]. Non sans précaution, Georges Gilberton plaide pour des instances départementales, de type paritaire, sans pouvoir de gestion… mais participant tout de même aux décisions prises localement par EDF. Le caractère imprécis de cette formulation tient au fait que le délégué général sait que de telles commissions n'ont aucune base juridique solide et qu'elles constitueraient une entorse à la loi car ne comptant aucun représentant du personnel[81]. Mais le projet est bel et bien ambitieux : contre l'abandon de l'article 2 de la loi de 1946 (créant des EPD) et la reconnaissance du caractère unitaire de la branche distribution d'EDF, il s'agit d'instaurer une forme de paritarisme qui permette aux élus locaux d'être étroitement associés aux décisions, à travers un comité national et des instances départementales[82].

---

77 Dont on trouve trace dans les archives d'EDF (B. 800460 et 891400) et de la FNCCR (D. AB 001).

78 FNCCR, PV de la réunion de l'APPS, 2 octobre 1962 (non diffusé), p. 1 (Arch. FNCCR, D. AA 011).

79 Courrier daté du 30 novembre 1961, p. 3 (Arch. EDF, B. 891188 et Arch. FNCCR, D. FA 119).

80 « Réunion chez Monsieur Saulgeot, le 24 janvier 1962 » et « Réunion du 23 février 1962 chez M. Saulgeot » (CAC, V. 19770603, art. 69).

81 « Visite de MM. Curral et Gilberton », 28 février 1962 (CAC, V. 19770603, art. 69).

82 Document sans titre daté du 9 mai 1963 (Arch. FNCCR, D. FA 120).

Répondant à cette interpellation, les dirigeants d'EDF adoptent une attitude circonspecte. Plaider pour un *statu quo*, solution qui a la faveur de certains[83], serait un calcul risqué, à une période où se négocie péniblement la réforme des tarifs BT. Marcel Boiteux choisit donc de faire un pas en avant vers la FNCCR. Il propose une formule en apparence assez proche de celle de Georges Gilberton. Elle prévoit de mettre en place deux types d'instances impliquant les représentants des élus locaux[84]. La première, dite « commission paritaire supérieure », serait créée sur la base de la commission de conciliation de l'électricité instituée en 1957 par Roger Gaspard pour régler certains litiges avec les autorités concédantes. Celle-ci verrait ses pouvoirs étendus, tout en restant consultative. La seconde instance serait organisée au niveau de chaque centre, sous forme d'un « comité paritaire secondaire ». Disposant de pouvoirs assez étoffés, elle donnerait son accord (et non un simple avis) aux programmes de travaux et aux budgets du centre. En échange de ce nouveau dispositif, EDF demande à modifier par décret l'article 2 de la loi de 1946 faisant mention des EPD, lesquels seraient purement et simplement abrogés.

C'est sur la base de cette proposition que sont ébauchés, en juillet puis décembre 1962, les premiers projets de convention EDF-FNCCR[85]. Si un accord semble se dessiner sur la commission nationale, en revanche la question n'est pas tranchée s'agissant des comités départementaux. Fin décembre 1962, EDF fait volte-face en préconisant désormais des comités régionaux paritaires[86]. Ils pourraient être précédés de réunions départementales ayant pour but de préparer les séances. Ce revirement est influencé par la direction de la Distribution, qui souhaite limiter les pouvoirs donnés aux autorités concédantes. Au contact avec le terrain, elle craint que l'existence d'organismes paritaires n'exacerbe les tensions entre les centres EDF-GDF et les syndicats départementaux, à l'instar de l'Allier, fief de Georges Gilberton, où les difficultés relationnelles sont

83 « Premières réflexions sur une lettre », document rédigé autour du 8 décembre 1961 (Arch. EDF, B. 891188).

84 « Rachat de l'Art. 2 », 26 décembre 1961 (Arch. EDF, B. 891188).

85 « Comités départementaux de la distribution » et « Comité national de la distribution », 9 juillet 1962 (Arch. EDF, B. 891188) ; « Conférences paritaires entre Électricité de France et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies & Association nationale des syndicats de communes », 12 décembre 1962 (Arch. EDF, B. 891188). Voir aussi Arch. FNCCR, D. FA 120 et FA 122.

86 « Note relative à la suppression des Établissements Publics de Distribution de l'Électricité et du Gaz, et à la création d'organismes paritaires mixtes destinés à renforcer la participation des Collectivités aux activités de distribution des services nationaux », 20 décembre 1962 (Arch. EDF, B. 891188).

nombreuses[87]. Face à ces réticences et afin d'aboutir à une proposition tangible à la veille du congrès annuel de la FNCCR, c'est sur une base minimale que les deux partenaires se mettent finalement d'accord[88]. Elle prévoit l'organisation de réunions paritaires à la seule échelle nationale, sans faire référence à d'éventuelles déclinaisons locales.

Les limites de l'expérimentation

Le congrès de Toulouse de juin 1963 marque une étape essentielle dans cette démarche de refondation des relations entre EDF et la FNCCR. Se présentant avec le projet de comité paritaire dans leur « corbeille[89] », Léon Curral et Georges Gilberton mettent le sujet à l'ordre du jour. Bien que partielle, la retranscription dans le bulletin de la FNCCR des échanges auxquels la proposition donne lieu permet de se faire une idée de la vivacité des débats. Ils opposent, une nouvelle fois, le clan des « pragmatiques » (dont font partie MM. Curral et Gilberton) et celui des « radicaux », emmené par le président du syndicat de la Creuse (M. Roussillat)[90].

Dévoilant le projet élaboré de concert avec EDF, Georges Gilberton fait part d'un constat d'échec : malgré ses protestations, la Fédération n'a jamais été en mesure de faire appliquer la loi de nationalisation sur son volet décentralisateur. Il lui faut donc changer de cap et s'inspirer de ce que les syndicats d'EDF ont pu obtenir pour la gestion du personnel : la mise en place d'instances paritaires. Rester dans une posture d'intransigeance en exigeant la création des EPD comme préalable à tout dialogue ne conduit à aucune avancée notoire. Gilberton lui préfère une attitude consistant à faire de l'entrisme, en investissant le nouvel espace de décision que sont appelés à devenir, selon lui, les comités paritaires[91].

Cette stratégie est loin de faire l'unanimité. Malgré le renfort de quelques caciques de la Fédération (MM. Champleboux et Masquère notamment), les partisans d'une ligne dure (MM. Roussillat, Rignac, et Duvert) font entendre leur voix. Ils craignent qu'en acceptant de siéger

---

87 « « Rachat de l'article 2 » et organisation de la distribution », 2 avril 1963 (Arch. EDF, B. 891188). Voir aussi SIEGA, « Note pour M. Gilberton », 29 mars 1963 (Arch. FNCCR, D. FA 122).

88 *Bull. FNCCR* n° 63, 1964, pp. 51-52.

89 Selon l'expression de Marcel Boiteux (« La corbeille du président C. », 28 septembre 1962, Arch. EDF, B. 891115).

90 Ils font suite à une première discussion, très vive elle aussi, lors de l'annonce de la démarche des comités paritaires (FNCCR, PV de la réunion de l'APPS, 2 octobre 1962, pp. 1-5, Arch. FNCCR, D. AA 011).

91 *Bull. FNCCR* n° 63, 1964, p. 41.

dans un comité paritaire national, la FNCCR ne fasse le jeu d'EDF. Dans un courrier amical envoyé à Léon Curral, Camille Riffaterre s'était déjà fait l'écho de propos tenus par plusieurs adhérents, qui présentaient la Fédération comme « un « paravent » permettant à E.D.F. de faire adopter ses solutions par les collectivités concédantes[92] ». Finalement, au terme de longs pourparlers, une résolution, rédigée par le syndicat de la Creuse, donne mandat aux responsables de la FNCCR pour participer à ces instances et, le cas échéant, s'en retirer[93].

L'expérience est donc tentée. La première réunion se tient le 8 novembre 1963[94]. Y assistent onze membres de la Fédération (dont MM. Curral, Gilberton et Roussillat) et 9 représentants d'EDF. La portée réelle de ces comités est difficile à appréhender mais il semble bien que les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes des élus. S'adressant en 1964 au directeur général d'EDF, M. Saint-Cyr, le nouveau président de la FNCCR[95], fait état de la « déception » (*sic*) ressentie par ses collègues suite aux premiers échanges[96]. Qualifiant l'expérience d'« insuccès », il souhaite que l'entreprise approfondisse la voie du paritarisme en instaurant les comités départementaux évoqués initialement. Ce sentiment de frustration renvoie à ce qui devient rapidement une situation de blocage, aucun des deux protagonistes ne souhaitant s'engager plus en avant sans contrepartie sérieuse. Pour EDF, la déclinaison d'un comité national paritaire en comités départementaux ne peut se faire qu'au prix de concessions substantielles de la part de la FNCCR (abrogation de l'article 2 de la loi de 1946, suppression des régies, révision du régime de l'électrification rurale)[97]. La FNCCR n'étant manifestement pas disposée à honorer ces demandes, en particulier sur l'article 2, EDF préfère alors s'en tenir à une politique prudente. Elle consiste à « naviguer entre deux eaux » et pratiquer un « double jeu sur les syndicats départementaux [et]

92 Lettre datée du 28 mars 1963 (Arch. FNCCR, D. FA 122).

93 *Bull. FNCCR* n° 63, 1964, p. 41.

94 « Comité national paritaire de la distribution publique d'électricité entre la FNCCR et EDF », 8 novembre 1963 (Arch. EDF, B. 891188).

95 Il a succédé à Léon Curral, décédé peu avant.

96 Courrier adressé à M. Decelle, 19 juin 1964 (Arch. FNCCR, D. FA 122 et Arch. EDF, B. 891400). Faisant le point en interne sur le comité, Georges Gilberton évoque l'absence d'une « réelle volonté de coopération » de la part d'EDF (PV de la réunion de l'APPS, 8 décembre 1964, p. 14, Arch. FNCCR, D. AA 011).

97 « Relations avec la Fédération des Collectivités Concédantes », 6 juillet 1964 (Arch. EDF, B. 891400).

les commissions paritaires[98] ». De ce fait, aucun comité départemental n'est installé. Seules sont maintenues les réunions nationales, qui se tiennent à intervalles réguliers dans les années qui suivent[99]. Bien qu'étant en deçà des aspirations initiales de la Fédération, ces séances sont toutefois l'occasion d'aborder des problèmes quotidiens de la distribution et d'apporter des solutions aux difficultés qui peuvent remonter du terrain.

Les voies du contrat et de la cogestion ayant été abandonnées, c'est donc de façon plutôt informelle, via des rencontres périodiques autour de dossiers concrets, que la FNCCR et la direction de la Distribution interagissent. Cette forme d'échange n'est pas sans rappeler les « isolats bureaucratico-corporatistes » mis en évidence par Pierre Grémion à propos des administrations des Ponts et chaussées et de l'Agriculture[100]. À l'instar de ces espaces de discussion hybrides où cohabitent fonctionnaires de l'État et représentants des élus locaux, se mettent en place, entre EDF et la Fédération, des relations de négociation quasi-exclusive pour toutes les questions touchant aux intérêts des collectivités locales et des usagers. Elles donnent lieu à des échanges réguliers, qui se soldent par une série de compromis orientant durablement certaines décisions prises dans le secteur de la distribution. En contrepartie, la Fédération garantit par son « sérieux » et son sens de la mesure une intervention « responsable » et « non démagogique ». Elle se mue également en allié pour l'entreprise, dans le jeu qui peut parfois l'opposer aux autres acteurs impliqués dans la gestion du service public.

La résistible étatisation du service public de l'électricité

Prix à payer, pour EDF, de l'application partielle de la loi de 1946, l'institutionnalisation de relations étroites avec la FNCCR permet donc aux élus locaux (ou du moins à certains d'entre eux) d'avoir leur mot à dire sur le devenir de la branche distribution[101]. Cette influence doit être

---

98 EDF, « La Fédération des collectivités concédantes », 1er juin 1964 (Arch. EDF, B. 891188).

99 Arch. EDF (B. 891115, 891116 et 891400) et Arch. FNCCR (D. FA 122).

100 Grémion Pierre, *op. cit.*, pp. 327-329.

101 Notons toutefois que la Fédération se prononce aussi sur d'autres sujets, qui concernent plus généralement la question des libertés locales. Elle interpelle ainsi, en 1958, le Général de Gaulle sur les dispositions du projet de Constitution qu'il prépare (Arch. FNCCR, D. AB 003). Par ailleurs, elle s'efforce de défendre à diverses reprises les intérêts des syndicats de communes (Arch. FNCCR, D. CB 004). L'un

cependant pondérée d'un double point de vue. D'une part, elle doit être replacée dans un cadre plus large, celui de la régulation de l'ensemble du secteur électrique, et être mise en regard avec la place qu'y occupent d'autres acteurs, internes ou externes à EDF. Nous pensons en particulier aux tutelles de l'État qui, tenant les rênes de l'économie, pèsent sur la plupart des décisions. D'autre part, cette influence n'est pas continue dans le temps. Elle est étroitement corrélée au poids politique de la Fédération. Or celui-ci tend à s'étioler à partir du milieu des années 1960, au fur et à mesure que s'achève l'électrification entamée quelques décennies plus tôt. S'ouvre alors une période de plus forte étatisation.

La FNCCR et les pouvoirs locaux : des acteurs au champ d'action limité

Au début des années 1960, le pouvoir d'influence de la FNCCR demeure très vivace. Dans une note portant sur les comités paritaires départementaux alors en discussion, Ernest Brémond, inspecteur général à EDF, souligne qu'« il sied de rappeler, au passage et elle [la Fédération] ne peut qu'en convenir, que ses nombreuses manifestations auprès de toutes les Directions ministérielles ou d'E.D.F. sont toujours accueillies avec la plus grande et la plus patiente attention et la meilleure volonté d'en tenir compte[102] ». Annotant ce document par un « on ne saurait mieux dire ! », Marcel Boiteux ne peut qu'aller dans ce sens. Deux ans plus tard, il confirme cette observation, estimant que l'implication de la FNCCR dans les principales instances décisionnelles (CA d'EDF, CSEG, comité de gestion du Facé) donne « aux Collectivités, à l'échelle de la Nation, un pouvoir de fait que l'on aurait tort de sousestimer[103] ».

Sans qu'il soit question de contester ces propos, la capacité d'action qu'Ernest Brémond et Marcel Boiteux prêtent à la FNCCR doit être cependant replacée dans une perspective plus globale. Deux éléments en particulier nous invitent à la nuancer : la position assez marginale qu'occupe la branche distribution au sein du secteur électrique, l'emprise croissante des administrations d'État sur EDF.

des lieux d'expression de ces revendications est le Conseil national des services publics départementaux et communaux.

102 « Premières réflexions sur une lettre », 8 décembre 1961 (Arch. EDF, B. 891188).

103 « Sur les relations entre E.D.F. et les collectivités », 9 septembre 1963 (Arch. EDF, B. 891188).

La distribution, « parente pauvre » de l'entreprise publique

L'activité de distribution est loin de constituer la préoccupation centrale des cadres dirigeants d'EDF. D'autres segments (équipement, production, transport) retiennent davantage leur attention, au regard des besoins du pays (fournir toujours plus d'électricité) et de questions de prestige (la « noblesse » qu'on attribue à leurs missions). Ce faisant, s'instaure une forme de hiérarchie implicite des priorités, qui relègue la direction de la Distribution à un rang subalterne de « parente pauvre », visible dans le volume des crédits et les moyens d'actions qui lui sont alloués[104]. Cette « mise au pas » progressive nous semble être la conséquence de deux évènements majeurs, qui recomposent en profondeur le secteur électrique d'après-guerre.

Le premier est l'échec de la mise en œuvre des EPD, au début des années 1950. La perspective de création de ces organismes avait suscité une vraie crainte chez les dirigeants d'EDF : l'incapacité de mener une politique d'équipement ambitieuse, du fait d'une trop forte autonomie accordée à la branche distribution, placée aux mains des élus locaux[105]. L'essentiel des recettes de l'entreprise étant généré à ce niveau, l'abandon des EPD participait pour eux d'une volonté de « sécuriser » les ressources financières, au profit des autres segments de l'industrie électrique. Au début des années 1960, la menace d'un conflit entre production et distribution semble écartée[106]. Les deux activités étant fortement intégrées au sein d'EDF, les arbitrages sont gérés soit en interne, soit avec la tutelle étatique. Or, tant l'entreprise que l'État privilégient les investissements portant sur la production et le transport, estimant que la distribution peut plus facilement supporter des coupes claires en période de pénurie financière[107]. Une note rédigée en 1962 illustre bien ce rôle de variable d'ajustement[108] : « du fait de la priorité logiquement accordée aux moyens de production dans l'ensemble des programmes d'investissement électrique, et de la rigidité des échéanciers de dépenses qui en découlent, ce sont les crédits de Distribution qui se sont trouvés réduits chaque fois qu'un effort de compression budgétaire s'est avéré nécessaire. Parmi les travaux même de la Distribution ce sont ceux du réseau basse tension, les plus éloignés des sources d'alimentation, qui ont le

---

104 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 143-145.

105 *Cf.* chapitre 5.

106 « Premières réflexions sur une lettre », document rédigé autour du 8 décembre 1961 (Arch. EDF, B. 891188).

107 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 144.

108 « Les investissements de la distribution », 23 février 1962 (Arch. EDF, B. 891083).

plus souffert de la réduction des crédits ». Aussi la distribution souffre-t-elle d'un manque chronique de ressources. En 1953, alertant la commission de l'exploitation du CA d'EDF, Pierre Grézel parle d'une situation de « misère » et souligne que moins de 50 % des moyens demandés ont été octroyés[109]. En 1977, cette activité ne draine que 22 % des investissements totaux de l'entreprise publique[110].

L'autre fait majeur participant à la « mise au pas » de la distribution est la grande réforme tarifaire des décennies 1950-1960. Elle entraîne en effet une emprise progressive de l'amont (la production) sur l'aval (la fourniture du courant). Conçu comme un signal destiné à orienter le comportement des consommateurs, le tarif doit désormais assujettir les usagers à l'offreur (le producteur). Ce faisant, la réforme opère un déplacement des rapports de forces en défaveur de la branche distribution, dont le rôle n'est plus tant de vendre de l'électricité que de soutenir la stratégie de croissance définie en amont. Ce glissement est incarné par l'affirmation des EEG comme « chef d'orchestre » de la politique commerciale de l'entreprise et la relation de subordination qu'elles organisent avec la direction de la Distribution[111]. Se conjuguant à l'échec des EPD, ce changement contribue lui aussi à une relégation durable de l'activité de distribution dans l'ordre interne à EDF, ce qui n'est pas sans conséquences sur la capacité de la FNCCR à faire entendre ses revendications.

L'emprise des administrations de tutelle sur les choix stratégiques de la distribution

Suscitant, entretenant, utilisant la dynamique de centralisation qui se dessine après-guerre, les administrations d'État alimentent elles aussi ce processus de marginalisation[112]. Deux exemples montrent comment

---

[109] CE d'EDF, séance du 25 mars 1953, p. 3 (Arch. EDF, B. 801602).

[110] (DE) GRAVELAINE Frédérique, O'DY Sylvie, *op. cit.*, p. 75.

[111] L'un des instruments de cette sujétion est la tenue de réunions régulières entre les deux entités (Arch. EDF, B. 891091).

[112] Sur le rôle de l'État dans la gestion du secteur électrique et, plus généralement, des entreprises nationalisées : NAVILLE Pierre, BARDOU Jean-Pierre, BRACHET Philippe, LÉVY Catherine, *L'État-entrepreneur : le cas de la régie Renault*, Paris, Anthropos, 1971 ; BRACHET Philippe, *L'État-entrepreneur : théories et réalités (le rôle des entreprises publiques en France, depuis la Libération)*, Paris, Éditions Syros, 1973 ; (DE) GRAVELAINE Frédérique, O'DY Sylvie, *op. cit.* ; CHENOT Bernard, *op. cit.* ; KUISEL Richard, *Le capitalisme et l'État en France…*, *op. cit.* ; MASSÉ Pierre, *op. cit.* ; ANASTASSOPOULOS Jean-Pierre, « Les entreprises publiques entre l'autonomie et la dépendance : une analyse des divers instruments de régulation des entreprises publiques par l'État », *Politiques et Management Public*, vol. 3, n° 2, juin 1985, pp. 73-98 ; PICARD Jean-

s'opère une étatisation progressive de la gestion du secteur électrique, au détriment des collectivités locales.

Le premier est relatif au contrôle des prix. Cette mesure, qui n'est pas spécifique à l'électricité, ne remonte pas à la nationalisation mais à la période de la Seconde Guerre mondiale[113]. Le 21 octobre 1940, afin de gérer la situation de crise dans laquelle se trouve le pays, le gouvernement de Vichy vote une loi sur le blocage des prix, dont ceux de l'énergie. Cette décision a pour conséquence d'entraîner une déconnexion durable entre le niveau de l'index électrique, censé ajuster les tarifs à l'évolution des coûts, et celui des prix réellement pratiqués. Elle ouvre également la voie à une intrusion constante de l'État dans la gestion du secteur. L'absence de prise en compte automatique des index dans l'établissement des prix de l'énergie se perpétue à la Libération, à travers l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945. Ce faisant, la fixation des tarifs de basse tension devient désormais le domaine (quasi) réservé de la direction des Prix du ministère des Finances, qui en fait un outil de son action macro-économique (« politique de l'indice »). Celle-ci consiste à limiter la hausse des tarifs de l'électricité afin de juguler l'inflation, l'énergie figurant dans le panel des biens et services entrant dans le calcul de l'indice des prix à la consommation[114]. Cette orientation macro-économique pèse lourdement sur la fixation des tarifs d'EDF et, au-delà, sur l'équilibre budgétaire de l'entreprise. Alors que l'index autoriserait des réajustements réguliers, la direction des Prix n'a de cesse d'en limiter la portée. En 1949, les dirigeants d'EDF estiment à 20 % le différentiel existant avec les prix qui résulteraient du libre-jeu de l'index[115]. Mal vécue par l'entreprise publique, cette pratique l'est également par les communes et leurs groupements, qui se voient dépossédés d'une partie de leurs prérogatives d'autorité concédante. La FNCCR s'en fait l'écho, sans succès, le ministère des Finances restant sourd face à ses protestations régulières[116].

Ce sentiment de perte de pouvoir touche également l'autre principal attribut du statut d'autorité concédante : la fixation du volume de travaux

---

François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.* ; Mangolte Pierre-André, *op. cit.* ; Frost Robert L., *op. cit.* ; Boiteux Marcel, *op. cit.*

113 *Cf.* chapitre 4.

114 Pour une illustration, *cf.* les différends qui opposent en 1959 les ministres Antoine Pinay (Finances) et Jean-Marcel Jeanneney (Industrie) sur les baisses de tarifs dans l'énergie (Kocher-Marboeuf Éric, *op. cit.*, pp. 225-230).

115 Note de M. Vallé, 30 juin 1949 (Arch. EDF, B. 789990).

116 *Bull. FNCCR* n° 36, 1956, pp. 33-36. Voir aussi le dossier FE 152 des archives de la Fédération.

à réaliser dans les réseaux de distribution. Il ne faudrait pas idéaliser la période d'avant-guerre et surestimer le poids des élus locaux dans les décisions d'investissement des sociétés concessionnaires. Les difficultés qu'ils rencontraient alors en avaient poussé beaucoup à soutenir la voie de la nationalisation. Celle-ci leur ouvrait, estimaient-ils, une vraie opportunité : renforcer leur capacité de négociation, notamment dans le cadre des EPD qu'il était prévu d'instituer. Or, au fil des années, ce calcul s'avère en partie peu judicieux, l'intervention de l'État actionnaire apportant son lot de nouvelles contraintes. Si, du côté du ministère des Finances, la fixation des tarifs constitue en quelque sorte le domaine réservé de la direction des Prix, celle des investissements reste largement soumise à l'approbation des directions du Budget et du Trésor. Des conflits fréquents éclatent entre les acteurs chargés de gérer le secteur électrique et les hauts fonctionnaires de la rue de Rivoli. Les responsables d'EDF, soutenus par l'Industrie et le Commissariat général au plan, dénoncent en particulier la vision à court terme et l'« attitude budgétaire[117] » des Finances. La faiblesse des dotations en capital et l'annualisation des crédits accordés par le Budget ne permettent pas toujours à l'entreprise publique de mener une politique d'investissement à long terme, qui évite les à-coups des décisions conjoncturelles. Ce constat vaut encore davantage en ce qui concerne l'activité de distribution, qui subit plus particulièrement les contingentements imposés par l'État. Dans ce contexte, les autorités concédantes ne sont pas toujours en mesure de faire entendre leur voix.

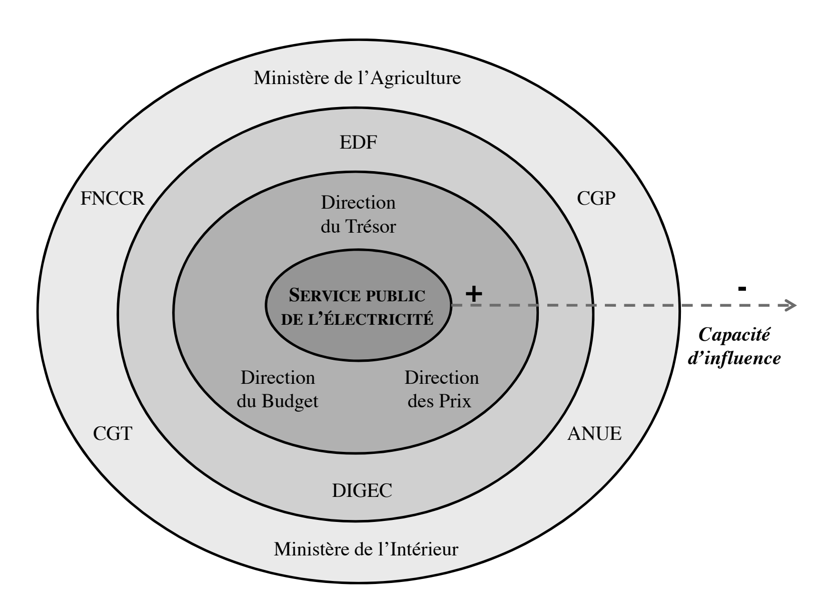
Ainsi donc, élus locaux et dirigeants de la Fédération évoluent dans un cadre très contraint, en continuité, d'une certaine manière, avec la situation d'avant-guerre. Les structures ont certes changé. Les anciennes sociétés concessionnaires ont fait place à EDF, qui est désormais moins « travaillée » par la recherche de la rentabilité que par le respect de ses missions de service public. Mais les impératifs économiques pèsent toujours, qui limitent les marges de manœuvre des distributeurs, EDF comme les DNN. C'est en ayant en tête cette configuration d'action qu'il faut analyser le rôle joué par les collectivités locales.

117 Expression de Paul Delouvrier, président d'EDF de 1969 à 1979 (Janiaud Jean, *EDF et la main invisible ou Genèse de l'E.D.F.*, Paris, L'Harmattan, 1990, p. 22)

La place de la FNCCR dans la régulation du service public de l'électricité

La régulation du service public de l'électricité fait apparaître une structure de jeu assez stable. Elle peut être représentée sous la forme de cercles concentriques (*cf.* figure 12), qui font apparaître des acteurs dominants (les directions du ministère des Finances) et d'autres plus secondaires (comme la FNCCR).

Fig. 12. *Les acteurs de la gestion du service public de l'électricité*



CGP : Commissariat général au plan.

ANUE : Association nationale des usagers de l'électricité. Elle devient en 1978 l'Union des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN).

DIGEC : Direction du Gaz, de l'électricité et du charbon (qui succède à l'ancienne direction de l'électricité).

La capacité des acteurs « périphériques » à contester la centralité des Finances

La place qu'occupent les Finances à travers ses trois principales composantes (les directions du Budget, du Trésor et des Prix) apparaît centrale[118]. Elle reflète le rôle prépondérant que cette administration joue dans la politique économique du pays, y compris en matière de planification[119]. Le secteur électrique ne fait pas exception, surtout à partir des années 1950, lorsque la tutelle technique (l'Industrie) perd de son influence. À cette époque, Antoine Pinay, ministre locataire de la rue de Rivoli, parle même d'EDF comme de son « fief[120] ». Les Finances maîtrisent en effet les ressources de l'entreprise publique, par leur fonction d'actionnaire (le Budget), de banquier (le Trésor) et de contrôleur des tarifs (la direction des Prix). Elles sont également présentes à l'intérieur même d'EDF, le poste de directeur financier étant occupé par un membre de l'Inspection des finances. Pour conflictuelle qu'elle soit, cette relation tutélaire n'en constitue pas moins une source de protection pour EDF, notamment face aux élus locaux. L'épisode des EPD l'a montré, ainsi que les tentatives répétées de reprise en main du régime de l'électrification rurale. Aussi c'est dans toute sa subtilité qu'il faut la considérer, au-delà des critiques régulièrement formulées par les dirigeants de l'entreprise.

Cette centralité des Finances ne doit cependant pas être considérée comme synonyme d'une domination absolue. D'une part, des dossiers échappent parfois à la rue de Rivoli, du fait de la mobilisation d'acteurs issus du monde politique ou de l'administration. L'adoption du programme électronucléaire en est un bel exemple. Elle fait apparaître le contre-pouvoir exercé par ce que Philippe Simonnot appelle les « nucléocrates », composés en grande partie d'acteurs publics et privés

---

118 Berthomieu Claude, *op. cit.*, p. 291 ; Brachet Philippe, « Les conséquences sociales de la gestion économique publique à partir de l'exemple de la régie nationale des usines Renault », in : Naville Pierre, Bardou Jean-Pierre, Brachet Philippe, Lévy Catherine, *L'État-entrepreneur : le cas de la régie Renault*, Paris, Anthropos, 1971, p. 127 ; Brachet Philippe, *op. cit.*, pp. 158-159 ; Chenot Bernard, *op. cit.*, pp. 90-105; Kuisel Richard, *Le capitalisme et l'État en France…*, *op. cit.*, pp. 417-428 ; Mangolte Pierre-André, *op. cit.*, pp. 65-81 ; Dufau Jean, *op. cit.*, p. 299.

119 Brachet Philippe, *op. cit.*, pp. 97-108 ; Kuisel Richard, *Le capitalisme et l'État en France…*, *op. cit.*, pp. 425 et 428-441.

120 Frost Robert L., *op. cit.*, p. 125.

appartenant au corps des Mines[121]. L'auteur montre bien comment ce groupe d'individus, réunis au sein de la commission PEON[122], réussit à apprivoiser la direction du Budget en convertissant ses représentants à la « nécessité » d'un programme électronucléaire ambitieux et en leur fournissant au besoin de faux chiffres[123]. Gabriel Hecht complète cette analyse en soulignant l'importance des éléments symboliques et culturels dans cette prise de décision (l'indépendance énergétique de la France et son rayonnement international), à même de séduire la classe politique[124]. D'autre part, le contrôle que les hauts fonctionnaires des Finances exercent sur les entreprises nationalisées est souvent plus théorique que réel, comme le montrent certains témoignages[125]. Dans bien des cas, il laisse place à une forme d'autonomie, stratégique ou plus opérationnelle. Enfin, comme l'ensemble de l'administration française[126], le ministère des Finances ne doit pas être considéré comme un tout monolithique[127]. Ses différentes composantes défendent des objectifs qui peuvent entrer en concurrence. Ainsi, lorsque la direction des Prix plaide contre des hausses de tarifs, au motif qu'elles alimentent l'inflation, celles du Budget ou du Trésor peuvent lui être opposées, y voyant le moyen de renforcer l'autofinancement d'EDF et de lutter contre ses déficits. Ces conflits internes ouvrent la voie à des alliances multiples avec des acteurs plus secondaires (situés dans les deuxième et troisième cercles du schéma), qui possèdent *a priori* moins de ressources institutionnelles.

L'une des coalitions les plus solides unit les responsables d'EDF et les fonctionnaires de la direction de l'Électricité (qui devient par la suite direction du Gaz, de l'électricité et du charbon, Digec[128]). Elle illustre le caractère équivoque de la relation qui lie l'État aux grandes entreprises

---

121 Simonnot Philippe, *Les nucléocrates*, Grenoble, Presses Universitaires, 1978, pp. 13-30. Pour ce qui est, en général, du poids des grands corps dans les entreprises publiques et à EDF : Mangolte Pierre-André, *op. cit.*, pp. 87-90.

122 Commission pour la production d'électricité d'origine nucléaire.

123 Simonnot Philippe, *op. cit.*, pp. 131-138 et 173-175.

124 Hecht Gabrielle, *Le rayonnement de la France. Énergie nucléaire et identité nationale après la seconde guerre mondiale*, Paris, La Découverte, 2004.

125 Brachet Philippe, *chap. cit.*, pp. 106-107 et 139-141.

126 Friedberg Erhard, « Administration et entreprises », in : Crozier Michel, Friedberg Erhard, Grémion Catherine *et alii*, *Où va l'administration française ?*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1974, pp. 105-108 ; Dupuy François, Thœnig Jean-Claude, *op. cit.* (1983 et 1985).

127 Mangolte Pierre-André, *op. cit.*, pp. 66-76.

128 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 38-39. Pour une présentation de l'organisation du ministère de l'Industrie lors du passage de Jean-Marcel Jeanneney : Kocher-Marboeuf Éric, *op. cit.*, p. 38.

publiques. Très souvent, l'administration de tutelle sort de sa mission de surveillance pour endosser une fonction de représentant des intérêts du secteur : le contrôleur se fait le défenseur de ses contrôlés auprès des instances gouvernementales[129]. Pour les plus critiques, ce lien étroit fait d'EDF un véritable « État dans l'État », un centre de pouvoir technocratique qui joue de son expertise et de ses moyens financiers pour museler sa tutelle[130]. Pour les plus bienveillants, il permet de résister à la toute-puissance des Finances et garantit une certaine autonomie, vecteur de créativité et d'innovation[131]. Il facilite une régulation efficace et pragmatique, par la lente imprégnation de normes communes, favorisée par l'appartenance à un même corps (les Ponts et chaussées, les Mines)[132]. Nombreux sont ceux qui commencent leur vie professionnelle au sein de la Digec pour la poursuivre ou la finir à la direction générale d'EDF. Si Marcel Boiteux fait figure d'exception dans ce milieu d'ingénieurs[133], des hauts responsables comme Roger Gaspard, Albert Robin, Jean Andriot ou Charles Chevrier sont passés, à un moment de leur carrière, au sein du ministère de tutelle[134]. Cette communauté d'intérêts et de valeurs constitue le ferment d'une alliance qui reste stable jusqu'à la fin des années 1970.

Plus périphériques encore (troisième cercle dans notre schéma), d'autres acteurs n'en sont pas moins importants et peuvent eux aussi se mobiliser pour contrebalancer le poids du ministère des Finances. Le Commissariat général au plan (CGP) reste un partenaire écouté en matière de politique de modernisation économique. Bien que ses prérogatives soient progressivement rognées par la rue de Rivoli, il garde un fonctionnement autonome et une certaine influence vis-à-vis des autres administrations de l'État et des gouvernements[135]. Les dirigeants d'EDF soignent cet interlocuteur, dans la mesure où il plaide, comme eux, pour une programmation pluriannuelle des investissements, que l'État actionnaire a du mal à pratiquer[136]. D'où un climat de coopération entre deux protagonistes qui partagent une même conception de l'intervention

---

129 Chenot Bernard, *op. cit.*, p. 103 ; Frost Robert L., *op. cit.*, p. 108.

130 (de) Gravelaine Frédérique, O'Dy Sylvie, *op. cit.*, pp. 205-210. Voir aussi Brachet Philippe, *chap. cit.*, p. 103.

131 Mangolte Pierre-André, *op. cit.*, p. 80.

132 Donnant lieu à ce que Pierre-André Mangolte appelle une « bourgeoisie d'État » (*ibid.*, pp. 83-102).

133 Boiteux Marcel, *op. cit.*

134 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 39.

135 Kuisel Richard, *Le capitalisme et l'État en France…*, *op. cit.*, p. 429.

136 Ce qui fait dire à Philippe Brachet (*chap. cit.*, p. 67) que, pour EDF, le Plan est une « machine de guerre vis-à-vis de l'Administration ».

économique, fondée sur le long terme. À l'instar de la Digec, les échanges sont fournis entre les responsables du CGP et les dirigeants d'EDF. Pierre Massé, Albert Robin ou Lucien Gouni ont participé aux travaux du Commissariat, tout comme Marcel Boiteux[137].

Savoir forger des alliances : l'« agilité » institutionnelle de la FNCCR

Reléguée aux marges du secteur électrique, la FNCCR sait profiter elle aussi des rivalités entre les acteurs plus centraux pour faire avancer ses idées ou monnayer son soutien. Elle joue notamment un rôle non négligeable en matière d'évolution des tarifs. Il oscille entre deux postures, en fonction des enjeux du moment. D'un côté, en tant que représentante des intérêts des abonnés domestiques, la Fédération voit d'un œil favorable l'action modératrice de la direction des Prix, surtout en ce qui concerne la basse tension. Avec la CGT, elle veille constamment au maintien des équilibres de recettes entre les grandes « masses d'usagers » (particuliers, petits industriels, gros industriels), dans la continuité de son action lors de la réforme des années 1960[138]. Cette coalition entre la CGT, la FNCCR et la direction des Prix joue en faveur de hausses modérées de tarifs BT. D'un autre côté cependant, toujours sur ce dossier, la FNCCR se démarque parfois de la fermeté affichée par son alliée des Finances. Étant partie prenante de la gestion d'EDF et consciente de la nécessité d'investir dans la distribution, elle est sensible au fait que l'entreprise puisse disposer de réelles marges de manœuvres budgétaires et d'une bonne capacité d'autofinancement. La Fédération est ainsi amenée à prendre position contre le blocage des prix et pour le rétablissement de l'index électrique. Le cas se produit à maintes reprises dans les années 1950 et 1960[139]. Ce souci de veiller à la bonne marche du secteur nationalisé en fait un partenaire apprécié par EDF et par la direction du Budget, unis pour la circonstance contre la direction des Prix.

---

137 (de) Gravelaine Frédérique, O'Dy Sylvie, *op. cit.*, p. 206. Pierre Massé a commencé par être directeur général adjoint d'EDF (1948-1959), avant de devenir commissaire au plan de 1959 à 1966, pour enfin revenir à EDF comme président (1966-1969). Quant à Lucien Gouni, il a été directeur des Études économiques générales à la fin des années 1970. Marcel Boiteux évoque la CGP à deux reprises dans ses mémoires (*op. cit.*, pp. 67-69 et 100)

138 *Cf.* chapitre 6.

139 Ce dont les bulletins de la FNCCR se font plusieurs fois l'écho. Voir par exemple *Bull. FNCCR* n° 48, 1959, pp. 18-19.

Ainsi donc, malgré la position périphérique qu'elle occupe, la FNCCR peut, au gré d'alliances et de marchandages divers, parvenir à faire passer certaines de ses priorités. Son action pour le développement des usages de l'électricité est parfois déterminante. En témoigne la décision prise en 1962 par le CA d'EDF, malgré pourtant l'« opposition tenace » (*sic*) des Finances, d'adopter un ambitieux plan quadriennal d'action commerciale[140]. Même en matière d'investissements, où elle doit affronter une coalition d'acteurs dominants plus soudés (notamment du côté du ministère des Finances), la Fédération peut contribuer à lever certains vétos et œuvrer en faveur d'une augmentation des crédits. Elle le tient de sa capacité à faire remonter l'information venant du « terrain » (plaintes des élus et des usagers) et à mobiliser son réseau politico-administratif (syndicats d'électrification, direction de la Distribution, ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur). C'est donc en usant à la fois d'agilité et d'entregent que les élus locaux, via la FNCCR, parviennent à peser sur les choix quotidiens ou plus stratégiques d'EDF, et, partant, à façonner eux aussi la politique énergétique du pays.

Grandeur et déclin d'un lobby local : l'affaiblissement progressif de la FNCCR

Au début des années 1960, la FNCCR semble être à son apogée. Malgré (ou grâce à) l'échec de la création des EPD, elle a pu infléchir les positions d'EDF sur de nombreux dossiers. Elle a largement participé à la réforme tarifaire. Elle maîtrise toujours la gestion du Facé. Elle a négocié un nouveau cahier des charges de la distribution publique d'électricité. Elle est toute proche de conclure un accord entérinant la création de comités paritaires. Son assise politique est solide, avec une soixantaine de syndicats départementaux et un réseau d'hommes politiques influents[141]. Sa capacité de mobilisation reste intacte, avec un bulletin très bien diffusé et des congrès annuels rassemblant de nombreux adhérents. Enfin, elle a réussi à préserver une position hégémonique en matière de défense des intérêts des élus locaux et des usagers. Certes, elle n'a pas pu empêcher la création en 1962 de l'ANROC, organisme rassemblant des DNN. Mais, pour ce qui concerne son champ d'action privilégié (le régime de la concession), elle a

140 « La corbeille du président C. », 28 septembre 1962 (Arch. EDF, B. 891115).

141 Parmi les 80 membres environ (suppléants compris) que compte l'APPS de la FNCCR en 1964, on dénombre 9 sénateurs, 6 députés, 14 présidents de conseils généraux en fonction et une dizaine d'anciens ministres (*Bull. FNCCR* n° 64, 1964, pp. 68-69).

su conserver un monopole de représentation en faisant échouer quelques années plus tôt l'émergence d'une association de villes concurrente[142].

Dix ans plus tard, la FNCCR ne peut pas s'enorgueillir d'un bilan aussi flatteur. Elle semble désormais en perte de vitesse. La négociation de nouveaux contrats de concession est restée lettre morte. La perspective de créer des comités paritaires départementaux a été abandonnée. La vie associative s'est étiolée, aucun congrès n'ayant été organisé entre 1967 (La Baule) et 1973 (Cannes). La Fédération compte toujours un nombre important de caciques locaux mais aucun membre d'envergure nationale, comme un Ramadier, un Louvel ou un Pinay, qui grossissaient jadis ses rangs. Les bulletins qu'elle édite sont devenus très techniques et offrent l'image d'une organisation qui administre dorénavant le quotidien, plus qu'elle n'est porteuse de débats sur la gestion du secteur électrique.

Ces quelques signes extérieurs d'apathie, du moins au regard de la vitalité des décennies précédentes, attestent un affaiblissement de la FNCCR sur la scène institutionnelle. S'il résulte en grande partie de l'action des forces jacobines, ce déclin est aussi un effet de la stratégie poursuivie par Georges Gilberton, Alexis Jaubert et les présidents qui lui ont succédé. En adoptant une attitude modérée, en s'accommodant de la centralisation, ces derniers ont fait le jeu d'EDF et contribué indirectement à vider le pouvoir concédant d'une partie de sa substance, sapant ainsi l'assise politique de leur fédération. Désormais, deux attributs fondamentaux du régime de la concession (les investissements et les tarifs) sont en effet quasiment « préemptés » par EDF et par l'État. Les élus ont peu de prise sur la fixation du montant total des travaux de la branche distribution. Les crédits alloués aux centres EDF-GDF ne sont plus tant négociés localement, avec les communes et les syndicats, que répartis sur le territoire en fonction d'arbitrages nationaux, internes à l'entreprise. Seul le régime de l'électrification rurale permet de maintenir une vraie capacité d'action, même si, là encore, la Fédération a perdu du terrain. Autre élément fondamental du pouvoir concédant, les tarifs finissent par échapper au regard des élus locaux. Malgré leurs protestations, la grande réforme de 1963 aboutit à mettre en place des prix BT non pas par département mais suivant trois grandes zones[143]. De ce fait, les élus peuvent, à juste titre, nourrir le sentiment d'être dépossédés de leurs prérogatives. Cette impression est encore plus manifeste lorsqu'EDF œuvre en faveur d'une péréquation totale des tarifs. Cette uniformisation achève

---

142 *Cf.* chapitre 6.

143 Poupeau François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité territoriale… », *art. cit.*, pp. 620-624.

de « délocaliser » la politique tarifaire. Elle en fait une question nationale, certes surveillée de près par la FNCCR, mais qui n'est plus vraiment du ressort des contrats de concession.

En contrepoint de ce lent processus de centralisation, la Fédération n'est pas arrivée à renforcer le pouvoir des élus locaux. Les cahiers des charges de concession n'ont pas été renégociés. Les comités paritaires n'ont été instaurés qu'au niveau national. Cette incapacité à revivifier l'espace de discussion local a un effet direct : elle alimente une « spirale jacobine » qui précipite le déclin progressif de la FNCCR. Dans les communes, les lieux et les cénacles où les choix d'électrification étaient autrefois débattus sont vidés de leur substance. Pour les élus, ces questions, qui étaient centrales au sortir de la guerre, s'effacent quelque peu, au profit d'autres causes à défendre. Tel est le cas de l'adduction d'eau, qui prend le relais de l'électrification rurale à partir du milieu des années 1950, puis, plus tard, de l'assainissement. Dans ces domaines, les collectivités locales obtiennent de l'État des crédits d'équipements substantiels, qui finissent par dépasser les financements du Facé[144]. L'adduction d'eau représente dans les années 1940 à 1970 ce que l'électrification rurale incarnait de 1930 à 1960 : l'accès des campagnes à la société moderne. Partant, les notables départementaux se tournent vers ce nouveau service essentiel, qui leur permet de faire fructifier leur « capital politique ». Les syndicats d'électrification sont quant à eux réinvestis par des élus de second rang, moins influents que les édiles qui les peuplaient quelques décennies auparavant. L'un des cas les plus emblématiques est le Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité (SCBPE), qui n'attire guère plus les maires dans les années 1970, alors qu'il fut autrefois à la pointe du combat pour les libertés municipales[145].

Affaiblie au niveau de sa base politique, la Fédération n'a plus cette force de mobilisation qu'elle pouvait avoir jusqu'au début des années 1960. Elle peut certes toujours compter sur un large réseau de parlementaires et défendre, grâce à eux, un certain nombre de positions acquises. Mais sa capacité d'action s'est émoussée. Les congrès qu'elle organise s'espacent. Les personnalités qui l'ont jadis portée disparaissent de la scène politique et, avec elles, une certaine culture et mémoire des luttes passées[146]. Elles

---

144 Pour une mise en perspective globale des modalités et difficultés de financement des investissements publics locaux : *Bull. FNCCR*, n° 53, 1960, pp. 40-47.

145 Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*, p. 310.

146 Alexis Jaubert et Paul Ramadier décèdent tous deux en octobre 1961, Camille Riffaterre et Léon Curral en 1964, Marcel Herzog (secrétaire général) en 1973 (source : bulletins de la FNCCR).

sont remplacées par une nouvelle génération d'élus qui, étant entrés en fonction après-guerre, considèrent comme assez légitime la place prise par l'État et par EDF dans la régulation du secteur. Georges Gilberton est lui-même sur la sellette. Les critiques formulées à son encontre refont leur apparition à la fin des années 1960. Élu en novembre 1969 nouveau président de la FNCCR, le conseiller d'État Léon Labbé précipite sa chute et obtient son renvoi[147]. René Kelhetter, ancien ingénieur d'EDF, lui succède en 1974, en tant que directeur. Avec ce changement, c'est toute une page de l'histoire de la Fédération qui se tourne.

Prenant appui sur cet affaiblissement progressif, la dynamique d'étatisation gagne un peu plus de terrain encore, y compris dans le domaine de l'électrification rurale[148]. Dès 1966, dans une note interne, Marcel Boiteux estime qu'« il est à prévoir […] qu[e] la Fédération verra l'importance de ces activités traditionnelles [référence aux concessions et à l'électrification rurale] s'estomper de plus en plus ». Il en vient même à espérer qu'elle puisse devenir « le secrétariat central d'un réseau de Comités consultatifs régionaux véritables (cad sans présence du personnel) » donc bien loin de son rôle d'antan[149]. Si les dirigeants d'EDF n'ont aucun intérêt à éliminer un partenaire dont l'existence présente des avantages certains, ils en profitent toutefois pour tenter d'écorner un peu plus les prérogatives locales. En 1967, vieux rêve caressé par l'entreprise, le rapport Nora propose de retirer aux communes le statut d'autorité concédante et de le confier à l'État[150]. Bien que les élus parviennent à déjouer la manœuvre, le simple fait que cette question ait été mise à l'agenda politique en dit long sur le lent déclin de la Fédération.

La création avortée des EPD, l'échec de ce qui a pu passer un temps pour leurs substituts (les comités paritaires), l'absence de négociation de nouveaux contrats de concession ne mettent pas un terme à l'action de la FNCCR. Ils accompagnent plutôt une mutation profonde de son rôle et, plus généralement, de celui des collectivités locales. Dans un système monopolistique où le concessionnaire est désormais unique et placé sous

147 Sur cet épisode, voir l'interview de René Kelhetter réalisée par Jean-François Picard et Alain Beltran, p. 18 (Arch. AHICF et EDF). Voir aussi quelques fonds d'archives d'EDF, qui font état de problèmes d'ordre financier (Arch. EDF, B. 891116 et 891117).

148 *Cf.* chapitre 7.

149 « Avenir des fédérations », 1er octobre 1966 (Arch. EDF, B. 891107).

150 *Bull. FNCCR* n° 100 bis, 1973, p. 56.

la tutelle de l'État (Finances, Industrie), la capacité d'action des communes et de leurs groupements change de nature. Elle se mesure non pas à leur pouvoir de marché (faire jouer la concurrence entre distributeurs) mais à l'aune de leur poids politique (faire pression sur le monopole public).

De ce point de vue, la FNCCR fait montre d'une grande agilité institutionnelle, qui lui permet de se positionner parmi les organisations les plus influentes. Ses responsables savent soutenir la branche distribution d'EDF lorsque celle-ci doit affronter des directions plus puissantes, gagnant en retour sa confiance et bénéficiant de son appui sur certains dossiers difficiles. Ils n'hésitent pas non plus, quand le monopole public est en position de faiblesse, à interpeller l'État, là encore en contrepartie de concessions parfois importantes. Ce jeu d'alliances flexibles permet à la FNCCR de conserver un statut d'interlocuteur privilégié, même si, sur le long terme, le désintérêt croissant des élus locaux pour l'électricité tend à « démonétiser » son pouvoir.

Chapitre 10

L'électricité au quotidien : EDF dans le paysage institutionnel local

Les relations qui se tissent au niveau national ne constituent qu'une petite partie des échanges autour desquels se construit le service public de l'électricité. À côté des grandes orientations stratégiques définies à Paris, de multiples décisions locales, plus quotidiennes, le façonnent elles aussi, au plus près des territoires. Concernant la gestion des polices d'abonnement, l'exploitation des ouvrages ou d'autres types de problèmes, elles ne font pas nécessairement intervenir la FNCCR et son réseau de syndicats d'électrification. En règle générale, elles passent plutôt par des acteurs plus profanes, maires, conseillers généraux ou parlementaires, auxquels beaucoup de citoyens s'adressent lorsqu'ils rencontrent des difficultés.

Pour appréhender au mieux ces interactions, il est nécessaire d'entrer un peu plus dans le fonctionnement de la direction de la Distribution d'EDF, qui assure l'interface entre l'entreprise publique et les usagers. Il faut étudier de près son organisation, connaître ses activités, découvrir ses agents, afin de comprendre comment elle a su bâtir, au fil des années, des relations étroites avec les élus, loin de l'image d'Épinal d'une bureaucratie distante. La forme de service public qu'elle invente, très ancrée dans la vie locale, est très proche du modèle de l'administration territoriale républicaine décrit par Pierre Grémion[1]. Ce dernier chapitre se propose d'en tracer les contours, en prenant appui sur les outils et les méthodes d'analyse de la sociologie du travail et des organisations.

---

[1] Grémion Pierre, *op. cit.*, pp. 151-344.

La formation d'une bureaucratie paraétatique : la direction de la Distribution d'EDF

« Établissement public à caractère industriel et commercial ». En mettant en avant ce qui constitue alors une innovation juridique[2], le législateur de 1946 entend rappeler qu'EDF, tout monopole public qu'elle est, doit conserver la sensibilité commerciale des anciennes sociétés privées. L'enjeu dans les années qui suivent la nationalisation est de donner un contenu concret à cette ambition, en forgeant une nouvelle culture d'entreprise. Celle-ci émerge dans un contexte très particulier : la mise en place des EPD. Cet évènement pèse en effet sur les grands choix stratégiques pris par EDF ainsi que sur les pratiques quotidiennes de ses agents.

L'héritage des anciennes compagnies privées : le maintien d'une forte autonomie locale

Au sortir de la guerre, l'entreprise publique hérite d'une branche distribution très bigarrée. Elle est faite d'une multitude d'anciens concessionnaires privés qui, malgré la vague de concentration de l'entre-deux-guerres, ont souvent gardé une identité propre[3]. Au total, ce ne sont pas moins de 1 358 sociétés, pour la plupart regroupées en 34 grosses structures, qu'il faut alors intégrer[4]. Dans sa monographie portant sur la création du centre EDF-GDF de Nancy, Martine Muller évoque les différences notables qui les séparent[5]. Les niveaux de voltage alimentant les clients changent d'une compagnie à une autre, ainsi que les matériaux et techniques utilisés pour construire les réseaux. Ce constat d'hétérogénéité vaut dans beaucoup d'autres régions. À Lille, les témoignages montrent que l'équipe de direction du centre doit composer avec des agents ayant des habitudes de travail très variées[6]. À Nantes, les formes d'organisation diffèrent, entre l'Énergie électrique de la Basse-Loire (EEBL, filiale de l'Énergie industrielle), qui avait fait le choix de zones découpées en districts, et la Société nantaise d'éclairage et de force par l'électricité (SNE), qui ne comptait que des secteurs, sur des

---

2 Sur l'« invention » de ce terme, jusqu'alors inconnu des juristes, *cf.* le témoignage de Georges Maleville (Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 28-29).

3 *Ibid.*, pp. 129-145.

4 Vuillermot Catherine, *Pierre-Marie Durand et l'Énergie Industrielle…*, *op. cit.*, p. 17.

5 Voir notamment le témoignage de M. Debionne, ancien cadre de CLE, intégré ensuite à EDF-GDF (Muller Martine, *op. cit.*, annexes A88-A91).

6 Bastin Nicole, *op. cit.*, pp. 19 et 72.

territoires plus larges[7]. Ces fortes disparités persistent souvent jusqu'aux années 1960. Comme le montre l'exemple de la région havraise, les agents d'EDF-GDF restent pendant longtemps attachés aux modes de fonctionnement antérieurs, ce qui retarde l'appropriation de nouvelles valeurs et normes collectives[8]. À Lille et Roubaix, pourtant distantes d'une dizaine de kilomètres, les personnels conservent leurs « mentalités » propres, ce qui freine certains projets de réorganisation[9].

Cette diversité n'est pas que la simple conséquence du caractère morcelé du secteur électrique d'après-guerre. Elle reflète aussi la manière dont les anciens groupes privés régissaient les relations entre leur siège social et leurs unités d'exploitation. Deux principes cardinaux étaient mis en avant dans les années 1930 : une autonomie de gestion opérationnelle couplée à une centralisation des décisions stratégiques[10]. Cette forme d'intégration perdure jusqu'à la nationalisation. L'autonomie laissée aux unités locales est toujours valorisée car elle permet de maintenir un esprit d'initiative chez les agents chargés des concessions et des rapports avec les usagers. Administrées comme des entités indépendantes, les unités d'exploitation disposent ainsi de réelles marges de manœuvre en matière d'organisation du travail ou de gestion du personnel[11]. Cette latitude d'action va de pair avec une centralisation des décisions les plus sensibles, via l'administrateur délégué, qui joue le rôle d'interface entre le siège social et les différentes filiales.

Dans un tel contexte, la rationalisation de l'activité de distribution est peu pratiquée, beaucoup moins que dans la production et le transport[12]. Quelques tentatives sont certes menées, notamment dans les grands groupes. C'est le cas de la Société lyonnaise des forces motrices du Rhône, qui fait l'objet d'intrusions croissantes de la part de l'Énergie industrielle, lorsque

---

7 Sauban René, *op. cit.*, p. 256.

8 Barzman John (avec la collaboration de Claude Bec, Jacques Doublet, Élisabeth James et l'équipe de la CMCAS du Havre), *Quelque part, ça laisse des traces. Mémoire et histoire des électriciens et gaziers de la région du Havre*, Mont-Saint-Aignan, Publications des universités de Rouen et du Havre, 2003, pp. 89-132.

9 Bastin Nicole, *op. cit.*, pp. 67-71.

10 *Cf.* chapitre 2.

11 Muller Martine, *op. cit.*, p. A91 ; Vuillermot Catherine, *Pierre-Marie Durand et l'Énergie Industrielle…*, *op. cit.*, pp. 190-191 ; Suzor Caroline, *op. cit.*, pp. 309-316.

12 Moutet Aimée, « L'industrie électrique dans la rationalisation de l'entre-deux-guerres », in : Barjot Dominique, Cœuré Sophie, Morsel Henri (dir.), *Stratégies, gestion, management. Les compagnies électriques et leurs patrons (1895-1945)*, Paris, AHEF-PUF, 2001, pp. 119-135.

celle-ci entre dans son capital[13]. Toutefois, le phénomène reste limité car le secteur de la distribution se prête encore peu à une telle politique. D'une part, l'exploitation des réseaux demeure toujours « artisanale » et tient bien souvent du bricolage[14]. Le matériel utilisé est rudimentaire. Les lignes électriques sont installées et réparées par des agents roulant à vélo ou poussant des charrettes à bras. Ceux-ci gèrent leur zone de manière très empirique. Les plans des réseaux sont rarement établis, les calculs de chutes de tension sont souvent imprécis, ce qui rend difficile un travail d'« objectivation », vecteur d'une plus grande rationalisation. D'autre part, une immixtion trop importante des sièges sociaux dans la vie des exploitations serait malvenue dans le contexte des années 1930, où la suspicion à l'égard des « trusts » est au plus haut[15]. Elle ne manquerait pas d'alimenter des critiques déjà nombreuses sur la trop forte concentration du secteur et la sujétion des sociétés concessionnaires à un capitalisme oligarchique largement décrié. Bénéficiant de ce contexte à la fois organisationnel et politique, l'autonomie des unités d'exploitation se maintient jusqu'à la création d'EDF. Elle permet à des grands groupes privés encore naissants de préserver l'esprit commercial nécessaire à la bonne gestion des concessions locales, tout en assurant une forte intégration stratégique.

La direction de la Distribution et la dynamique bureaucratique (1947-1948)

Ce sentiment d'autonomie est mis à mal au moment de la création des premiers centres de distribution. À Nancy, beaucoup d'agents ressentent une reprise en main de leur unité par le niveau national[16]. Dans une note adressée en mai 1947 à Roger Gaspard, Gaston Girousse, ancien PDG du Nord-Lumière, estime qu'« à l'heure actuelle, l'organisation de E.D.F. paraît tendre vers une centralisation croissante qui réserverait de plus en plus aux services de la Distribution Générale, à Paris, la totalité des décisions[17] ». Le constat est partagé par M. Baumgartner, chef de file adjoint de la région parisienne et membre du comité de la distribution du Service national

---

13 Varaschin Denis, *op. cit.*, p. 791.

14 Sauban René, *op. cit.*, pp. 267 et 275-281 ; Barzman John, *op. cit.*, pp. 109-112. Le constat vaut toujours dans les années 1980 (Gérôme Noëlle, *op. cit.*, pp. 34-39).

15 Morsel Henri, « Les groupes dans les industries électriques en France avant la nationalisation », *Cahiers d'histoire*, tome 26, n° 4, 1981, p. 372.

16 Muller Martine, *op. cit.*, pp. 42-43.

17 « Note sur le Nord-Lumière. Situation au moment de la nationalisation », mai 1947 (Arch. EDF, B. 891251).

d'EDF. Se faisant l'écho de l'amertume des cadres, qui se sentent désormais traités comme « [d]es employés et [d]es exécutants beaucoup plus que [d]es collaborateurs de l'Administration Centrale », il estime qu'« il ne faut pas [faire du cadre] un fonctionnaire, chargé d'appliquer des circulaires. Or, malheureusement, c'est trop souvent l'impression que donne le système actuel[18] ». Paul Ramadier partage la même analyse. À l'occasion d'une intervention faite en 1948 devant l'Assemblée des présidents de conseils généraux, il dénonce la montée en puissance d'une bureaucratie qu'il estime de plus en plus tatillonne, « marquée, dans sa forme provisoire actuelle, par une tendance centralisatrice dont les autorités concédantes et les usagers commencent à percevoir les conséquences fâcheuses : lenteur des décisions, absence de doctrine précise ou au contraire doctrines trop rigides sur des questions de principe ou même d'ordre secondaire[19] ».

La bureaucratisation, une réponse socialement construite à la menace de création des EPD

Ce qu'il est convenu d'appeler un processus de bureaucratisation, tel que défini et décrit par Max Weber[20], n'est pas le fruit de ce qui serait une démarche délibérée de la part des responsables d'EDF, aux premiers rangs desquels figurent Pierre Grézel (directeur de l'Exploitation) et Henri Loustau (chef du service de la Distribution, qui dépend du premier[21]). Issus de l'ancienne Énergie industrielle, qui pratiquait une gestion décentralisée, ces derniers sont au contraire de fervents défenseurs d'un modèle d'entreprise laissant une large autonomie aux unités territoriales[22]. Ce souci est partagé par les agents d'EDF-GDF, qui tiennent à cultiver un esprit d'initiative, contre toute forme de « fonctionnarisation ». Les premières remontées d'informations autour du projet de création des EPD proposé par Léon Blanchard font écho à une telle conception du service public[23]. Dans une note rédigée en novembre 1946, l'inspecteur général d'EDF Bessou indique que l'ensemble du personnel consulté dans les régions centre, sud et sud-ouest se dit « favorable à notre formule [de création des EPD] qu'à la condition qu'elle soit inspirée par un souci de décentralisation très poussée et qu'en

18 « Observations sur les projets d'organisation de la distribution », note attribuée de manière manuscrite à M. Baumgartner, 23 février 1948, p. 2 (Arch. EDF, B. 891319).

19 *Bull. FNCCR* n° 9, 1948, p. 3.

20 Weber Max, *Économie et société*, tome 1, Paris, Plon, 1995.

21 Pour un rappel de l'organisation d'EDF dans les années 1950, *cf.* l'encadré du chapitre 5.

22 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, pp. 131-132.

23 *Cf.* chapitre 5.

particulier le centre d'exploitation soit vraiment l'unité d'exploitation animée d'un esprit commercial et ayant tous les moyens d'assurer la distribution avec le meilleur rendement[24] ». Cette dimension organisationnelle fait d'ailleurs partie intégrante des réflexions que Pierre Grézel et son équipe mènent sur le dossier des EPD. Deux ans plus tard, dans un document déjà évoqué, M. Baumgartner indique lui aussi que « nous ne sommes pas sûrs que la centralisation totale donne satisfaction au personnel. Nous avons actuellement l'avant-goût de cette organisation et le moins qu'on puisse dire, c'est que, pour les cadres, cet avant-goût est amer[25] ».

Malgré ces nombreuses réticences[26], le processus de bureaucratisation gagne du terrain. Afin d'en comprendre les tenants et aboutissants, il faut se départir d'une vision par trop abstraite de ce phénomène pour l'appréhender comme le fruit d'une construction sociale particulière. Dans son enquête menée sur la mine d'Oscar Center, Alvin W. Gouldner montre que la dynamique bureaucratique ne doit pas être simplement recherchée dans ce qui serait un mouvement général de l'histoire[27]. Elle constitue, dans le cas analysé, une réponse à un problème organisationnel précis : le souci pour un nouveau dirigeant d'avoir prise sur un système social qui lui échappe. Envoyé par le siège central de l'entreprise, ce responsable aurait pu choisir de réformer de l'intérieur le modèle d'indulgence (*indulgency pattern*) alors en vigueur sur le site, qui se traduisait par une forte autonomie laissée aux cadres et aux ouvriers. Face aux difficultés rencontrées dans la gestion d'un collectif de travail qui lui est étranger, sa stratégie consiste plutôt à imposer un autre mode de gouvernement, de type bureaucratique. Il se traduit par l'édiction de règles et de procédures de plus en plus nombreuses, afin de mieux contrôler les acteurs de la mine. De ce fait, la bureaucratisation procède moins d'un processus de diffusion d'une forme organisationnelle considérée comme légitime que d'une stratégie très pragmatique de prise de pouvoir, qui prend sens dans un contexte singulier.

S'agissant d'EDF, l'analyse de la constitution d'un modèle bureaucratique gagne elle aussi à être mise en regard avec la situation dans laquelle se trouve l'entreprise au sortir de la guerre, notamment dans la perspective de création des EPD. C'est en effet très largement en réponse à cet enjeu que se construit une

---

24 « Résumé des consultations techniques dans les Régions CENTRE, SUD et SUD-OUEST », 20 novembre 1946, p. 5 (Arch. EDF, B. 670924).

25 « Observations sur les projets d'organisation de la distribution », *doc. cit.*, p. 2.

26 Y compris du côté syndical, Henri Loustau, adhérent à la CGT, défendant un modèle de service public animé par un esprit commercial.

27 Gouldner Alvin W., *Patterns of Industrial Bureaucracy. A case study of modern factory administration*, New York, The Free Press, 1954.

forme d'organisation que personne ne souhaite vraiment voir advenir. La branche distribution d'EDF se met en place au moment où s'esquissent les premières réflexions sur la création des EPD. L'application de l'article 2 de la loi de 1946 représente alors une double menace pour la direction de l'Exploitation. Sur un plan externe à l'entreprise, il est tout à fait envisageable que la création des EPD s'accompagne d'une réelle décentralisation, au détriment du Service national[28]. Ce risque est d'autant plus crédible qu'en interne (seconde menace), certains agents des unités territoriales anticipent la création des EPD pour s'affranchir en partie des directives parisiennes. Le phénomène est évoqué dans un rapport de l'Inspection générale d'EDF, qui précise que « la direction générale [d'EDF] doit assurément tenir compte de cette nécessité [de décentralisation] mais aussi réagir contre la tendance naturelle des personnels d'exploitation à minimiser l'autorité régionale pour renforcer l'autorité des exploitations et s'acheminer vers l'autonomie[29] ». C'est en réaction à ces craintes que se dessine, à partir de 1946, un mouvement de bureaucratisation[30].

Les mécanismes de la centralisation

Le premier terme de cette dynamique est la réduction du périmètre du Service national, au profit des autres composantes d'EDF. Entre 1946 et 1948, cette entité se voit amputée de dossiers qu'elle traitait jusque-là, comme la gestion de certaines infrastructures de transport ou celle des petites usines hydrauliques et thermiques directement raccordées au réseau de distribution[31]. Elle est également mise à mal par la création en 1947 d'un Service commercial, confié à Gabriel Dessus, qui reprend les contrats des très gros clients industriels (Office national industriel de l'azote, Pechiney, etc.)[32]. Pour Pierre Grézel, l'objectif est on ne peut plus clair : sortir les activités les plus stratégiques du giron de la branche distribution, de sorte que les EPD ne puissent pas les récupérer. Ce choix délibéré a des conséquences directes sur le Service national, réduisant de fait son autonomie. Le mouvement se poursuit dans les années qui suivent, comme le montre le lent accaparement

---

28 Rappelons qu'il s'agit du service chargé à EDF de coordonner l'ensemble des EPD et de définir une politique commune en matière de distribution. Voir le schéma de la fin du chapitre 4 sur l'organisation du secteur électrique prévue par la loi de nationalisation.

29 « Résumé des consultations techniques… », *doc. cit*, p. 13.

30 Sur ce contexte, *cf.* un écrit d'Henri Loustau intitulé « Note concernant certaines améliorations à apporter à la mise en place provisoire de la Distribution en vue d'une meilleure gestion des exploitations », décembre 1948, pp. 5-6 (Arch. EDF, B. 891252).

31 *Ibid.*, p. 4.

32 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 155. Voir aussi le chapitre 5 où cet aspect a déjà été évoqué.

des questions tarifaires et commerciales par les Études économiques générales. Reléguée dans l’ordre hiérarchique d’EDF, la Distribution doit donc de plus en plus subir des décisions venant d’autres directions, ce qui se répercute immanquablement sur le travail de ses cadres.

Le second terme de ce processus de bureaucratisation renvoie à l’organisation interne de la Distribution et aux relations qui s’instaurent progressivement entre son siège et ses unités territoriales. Certes, Pierre Grézel et son équipe ont eu à cœur de transformer les centres EDF-GDF en centres de profit dotés d’une comptabilité d’exploitation et de patrimoine[33], afin de préserver l’esprit commercial qui régnait dans les anciennes sociétés privées. Mais l’autonomie qui leur est concédée est mise à mal par l’attitude tatillonne des agents du Service national. Ceux-ci ont tendance à vouloir prendre la main sur des dossiers qui étaient autrefois confiés aux unités locales. L’exemple des contrats d’achat d’énergie, mentionné par Martine Muller dans sa monographie sur Nancy, est révélateur[34]. Avant 1946, la société CLE, « ancêtre » du centre, négociait directement sa fourniture d’électricité auprès de son groupe. Elle en tirait des comptes bénéficiaires et une incitation à être plus performante, afin d’améliorer ses marges. Au sortir de la guerre, ce contrat d’achat est cassé par les services nationaux d’EDF et revu à la hausse, au détriment du centre. L’opération se traduit par un déséquilibre des comptes qui a pour conséquence de conduire à une démotivation des cadres. Ces derniers s’estiment déresponsabilisés et victimes d’un certain arbitraire. « On ne jouait plus qu’avec des haricots » rapporte un agent ayant vécu cet épisode manifestement douloureux[35]. Dans une note datée de 1948, Henri Loustau évoque quant à lui la gestion des réseaux de répartition des clients HT, qui est récupérée par le Service national[36]. Parallèlement, les agents du siège multiplient les circulaires, textes, contrôles *a priori*, afin de s’assurer que, dans une période marquée par une forte incertitude, les chefs de file et de centres ne prennent pas des décisions qui pourraient saper leur autorité. Le phénomène est considéré comme suffisamment important pour être dénoncé devant le Parlement par Paul Ramadier. Ce dernier fustige les « vices pratiques » (*sic*) d’une « administration centrale [d’EDF qui] dirige par voie de circulaires, qui entrent dans le petit détail et réglementent toute l’activité des services extérieurs[37] ».

---

33 Janin Robert, « L’évolution de la structure… », *chap. cit.*, p. 961.

34 Muller Martine, *op. cit.* Cet épisode fait écho à la décision prise en 1946 par Pierre Grézel d’annuler tous les contrats passés entre les anciennes sociétés productrices et distributrices (Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 85).

35 Muller Martine, *op. cit.*, annexes A144-A145.

36 « Note concernant certaines améliorations… », *doc. cit.*, p. 5.

37 Proposition de résolution n° 9686, Assemblée nationale, Session de 1950, annexe au PV de la séance du 31 mars 1950, p. 2 (Arch. EDF, B. 881611).

Cette emprise du Service national sur les décisions quotidiennes est d'autant plus forte qu'elle rencontre une opposition somme toute assez timorée de la part des chefs de centres. Bien que dénonçant les méfaits de la centralisation, ceux-ci finissent par accepter la nouvelle donne, ne pouvant guère réagir face à une dynamique alimentée par de puissants mécanismes. Faisant le point sur la mise en place des EPD, Henri Loustau tire le constat, fin 1948, d'une certaine passivité de ces cadres, dont le comportement nourrit la bureaucratisation : « il y avait lieu […] de craindre que ceux-ci [les chefs de centre], incertains de leur avenir, soumis aux pressions du personnel, des autorités concédantes, etc cherchent plutôt à se retrancher derrière l'autorité des Services Centraux, qu'à essayer de prendre eux-mêmes la responsabilité de la gestion de leurs Centres. L'expérience a montré que c'est en effet ce qui s'est produit dans beaucoup de cas[38] ». Cette perte de pouvoir est renforcée par la centralisation des décisions touchant à la gestion du personnel. L'existence d'un statut unique, la mise en place de commissions paritaires ne donnent en effet que peu de leviers à la hiérarchie locale pour motiver ou sanctionner les agents dont elle a la responsabilité. Aussi n'est-il guère étonnant, comme le souligne Henri Loustau, de constater « un mécontentement des cadres et une certaine désaffection de leur part pour la nationalisation[39] ». Pour eux, comme pour l'ensemble des agents de la branche distribution, la création du grand monopole public s'est en effet traduite par une réduction sensible de leur autonomie professionnelle, au profit d'une gestion plus centralisée et plus administrative.

L'engrenage bureaucratique : l'impossible réforme de la Distribution

Cette prise de conscience, fin 1948, d'un sentiment de relégation chez les cadres des centres EDF-GDF donne lieu à plusieurs tentatives de réformes. Elles visent à promouvoir une plus grande déconcentration, afin de redonner davantage d'autonomie aux unités territoriales. Comme le souligne Henri Loustau, toujours dans sa note alarmiste de décembre 1948, « on ne chercherait pas à abaisser cette notion [l'autonomie des centres] comme on l'a fait jusqu'ici pour vider le plus possible de leur substance les anciennes exploitations. Cette tactique n'avait d'intérêt que dans l'optique où l'on partait « battu » sur la bataille de la mise en place définitive de la Distribution. Nous demandons aujourd'hui que l'on refasse le point et que l'on parte au contraire « vainqueur » […]. Il semble donc qu'il serait

38 « Note concernant certaines améliorations… », *doc. cit.*, p. 1.
39 *Ibid.*, p. 3.

plus habile au contraire de réétoffer normalement les Centres mixtes de Distribution et ce serait également conforme à une saine gestion[40] ».

Ce chantier ne peut être mis en œuvre aussi rapidement que le souhaiterait Henri Loustau, le dossier des EPD n'étant pas réglé avant fin 1951. Dans l'esprit de la direction générale d'EDF, œuvrer dans le sens d'une déconcentration ferait courir le risque de se retrouver avec des EPD dotés d'une forte autonomie, ce qui ne manquerait pas de se retourner contre l'entreprise publique. Il faut donc attendre plusieurs années avant que l'appel d'Henri Loustau ne soit entendu. Entretemps, un mode de fonctionnement bureaucratique peut s'installer et se consolider, privant les centres de distribution d'une latitude d'action qu'ils appellent pourtant de leurs vœux.

L'échec d'une politique de déconcentration dans la distribution (1956-1961)

Le chantier de la déconcentration ne réapparaît qu'au milieu des années 1950. L'heure n'est plus à redouter la mise en place prochaine des EPD, la ferme opposition du ministère des Finances ayant eu raison des velléités décentralisatrices. Henri Loustau a quitté ses fonctions. André Decelle est désormais directeur de la Distribution. C'est dans ce nouveau contexte que les réflexions reprennent. En août 1955, un « comité de la distribution », placé sous l'autorité de la direction générale d'EDF et présidé par Ernest Brémond, est mis en place[41]. Ses prérogatives sont larges puisque sont abordées des questions concernant la structure de la distribution, la gestion du personnel, la coordination entre échelons et la mise en place de dispositifs de contrôle de la performance. Après avoir procédé à plusieurs auditions internes, le comité jette à l'été 1956 les bases d'une nouvelle organisation, avec pour objectif de renforcer le caractère industriel et commercial d'EDF et le « sens du résultat[42] ». Cette ambition est motivée par la crainte que « le maintien de [la] centralisation dans les entreprises énormes, mais surtout en expansion rapide, que sont E.D.F. et G.D.F. pourrait les conduire à l'asphyxie, à une lenteur excessive dans l'exécution, à la perte totale du goût de l'effort et de la responsabilité pour le personnel exploitant[43] ». Pour lutter contre de tels problèmes, le comité préconise de restaurer l'autorité des chefs de file et de centres, en ayant recours à une délégation de responsabilités aussi étendue que

---

40 *Ibid.*, p. 5.

41 Sur l'activité de ce comité : Arch. d'EDF, B. 943539, 800700, 943653 et 789951.

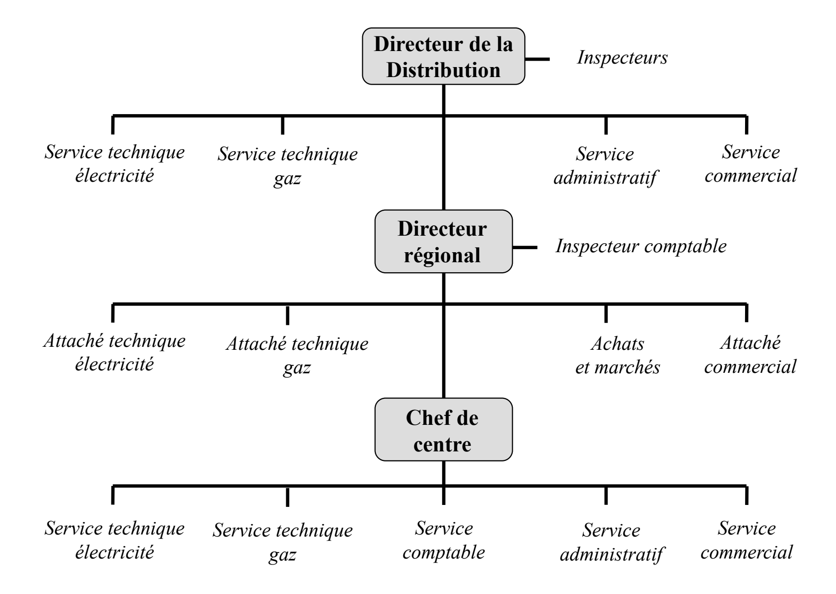
42 Comité de la distribution (CD) d'EDF, réunion du 4 juin 1956, p. 1 (Arch. EDF, B. 800700).

43 CD, réunion du 21 mai 1957, p. 6 (Arch. EDF, B. 800700).

possible[44]. Les services du siège ainsi que les files régionales sont enjoints à ne plus exercer un pouvoir tatillon et à se concentrer sur des actions de contrôle *a posteriori*, afin de s'assurer que leurs doctrines auront été appliquées avec discernement. Pour une organisation qui était jusque-là très centralisée, c'est donc une véritable révolution culturelle que le comité appelle de ses vœux.

Quelques années plus tard, force est de constater que les résultats ne sont guère à la hauteur des ambitions. Dans un courrier adressé en avril 1961 à Roger Gaspard, Ernest Brémond tire un bilan mitigé de quatre années de tentatives de réforme[45]. Afin de comprendre les raisons et les mécanismes de cet échec, il faut rapidement revenir sur l'organisation de la Distribution telle qu'elle existe au milieu des années 1950. Calquée sur l'ancienne Énergie industrielle, celle-ci fait apparaître trois principaux échelons de gestion (*cf.* figure 13)[46].

Fig. 13. *Organisation de la direction de la Distribution en 1957*



44 CD, réunions des 4 juin 1956 et 21 mai 1957 (Arch. EDF, B. 800700).

45 Courrier de M. Brémond à M. Gaspard, 28 avril 1961 (Arch. EDF, B. 800700).

46 Auxquels il faudrait ajouter les subdivisions et districts, que nous excluons provisoirement du raisonnement. Ce schéma, ainsi que la plupart des explications qui suivent, sont tirés d'une présentation faite, fin 1955, par M. Merle, responsable du service de la Distribution (CD, réunion du 21 novembre 1955 (Arch. EDF, B. 800700).

Les effectifs du siège national (126 agents en 1956 et déjà 233 en 1961[47]) sont principalement répartis au sein de quatre services, autour du directeur et de ses deux adjoints : technique électricité, technique gaz, commercial et administratif. Leur rôle consiste à produire de la « doctrine » destinée aux unités locales, sans toutefois entretenir une relation hiérarchique avec elles. Un corps d'inspecteurs complète l'organigramme. Ces services centraux sont en contact avec 20 directions régionales, qui succèdent en juillet 1957 aux files de l'après-guerre. Les files étaient au départ des structures très légères, qui ne comptaient en 1946 que deux ou trois personnes au maximum. Elles s'inspiraient du modèle en vigueur dans les anciennes sociétés, avec un chef ayant des attributions proches de celles des ex-administrateurs délégués. Au fil des années, ces structures s'étoffent et voient leurs effectifs portés à environ 25 agents par région à la fin des années 1950. Conçue comme une « base avancée » des services nationaux, la file / direction régionale remplit plusieurs fonctions : coordonner les centres, régler des questions d'ordre régional, procéder à certains achats de matériels et conclure des marchés de travaux pour le compte des unités locales. Le chef de file / directeur régional est entouré de quelques attachés, au départ polyvalents puis plus spécialisés, qui font office de correspondants du siège. Complétant l'édifice, les centres EDF-GDF constituent la cheville ouvrière de la branche distribution. Au nombre de 100, correspondant peu ou prou aux limites départementales, ils jouissent en théorie d'une certaine autonomie de gestion, voulue par Pierre Grézel lors de leur création. Chaque file regroupe en moyenne cinq centres, soit 3 500 agents. Les centres, eux-mêmes composés de subdivisions et de districts, assurent l'activité opérationnelle de la direction de la Distribution : développement des réseaux BT, MT et HT, exploitation des lignes, gestion des abonnés, relations avec les élus locaux.

Les nombreux rapports d'inspection rédigés en 1957-1958 par le comité de la distribution permettent de comprendre comment cette organisation valorisant officiellement la déconcentration tend pourtant à (re)produire un mode de fonctionnement centralisé[48]. L'un des éléments clés d'explication de cette dynamique se trouve dans la concurrence permanente qui existe entre deux types d'autorités. La première est hiérarchique et renvoie à la ligne de commandement qui court entre le directeur de la Distribution, les directeurs régionaux et les chefs de centres. Elle est en général sensible au discours sur la déconcentration et la délégation. La seconde autorité est fonctionnelle. Elle est détenue par les services centraux sectoriels (électricité, gaz, commercial) et leurs prolongements régionaux (les attachés) et départementaux (les services

47 Courrier de M. Brémond à M. Gaspard, 28 avril 1961 (Arch. EDF, B. 800700).

48 Arch. EDF, B. 800700.

spécialisés des centres). Elle s'étend par ramification jusque dans les unités territoriales, les textes internes précisant que « [le chef de subdivision] exerce son commandement sous les ordres du chef de Centre. Toutefois, il est appelé à recevoir des instructions particulières des chefs de service constituant l'État-major du chef de Centre et, agissant, dans leurs domaines respectifs, par délégation de pouvoir de ce dernier[49] ». Les acteurs qui se réclament de cette seconde source d'autorité entendent quant à eux maintenir un pilotage central fort.

La concurrence entre ces deux types d'autorités est au cœur du processus de centralisation qui ne cesse de se développer à EDF-GDF, malgré plusieurs tentatives de réforme initiées à partir du milieu des années 1950. Concrètement, les services du siège jouent au fil des années un rôle qui dépasse de loin la simple fonction d'expertise et de conseil qu'ils sont censé remplir auprès des unités territoriales. Leur intervention s'apparente à une quasi tutelle, les nombreux textes, procédures, circulaires qu'ils produisent s'imposant de fait comme des instructions, via les attachés régionaux et les chefs de services des centres (qui disposent d'une large délégation de signature).

Cette attitude a trois conséquences majeures. D'une part, elle entraîne un alourdissement du fonctionnement de la branche distribution, ce que les chefs et cadres des unités territoriales ne cessent de dénoncer. Comme l'indique en 1958 M. Vuillemin, directeur régional en Aquitaine, « en pratique, l'établissement de ce volumineux courrier [venant de Paris] suffit à remplir en presque totalité [le travail] des états-majors de Centre ou de Région au détriment du rôle moteur qu'ils devraient jouer. Cela freine considérablement l'activité des Unités, laisse peu de place pour une gestion normale et encore moins pour les initiatives, à moins d'avoir une foi qui se rencontre de plus en plus rarement[50] ». Une grande partie des tâches des encadrants est ainsi accaparée par l'appropriation des textes nationaux et la réponse à de multiples enquêtes non coordonnées[51]. D'autre part, cette production continuelle tend à saper toute forme de déconcentration effective, au profit d'un mode de fonctionnement vertical et cloisonné. Enfin et surtout, c'est l'autorité même des directeurs régionaux et des chefs de centre qui est en jeu, comme le souligne l'un d'entre eux, qui déplore

---

49 Extrait d'un document de la Commission supérieure nationale d'EDF-GDF définissant, en février 1951, le rôle d'un chef de subdivision (EDF GDF Services Charente-Maritime, *op. cit.*, p. 21).

50 Lettre de M. Vuillemin à M. Decelle, 11 avril 1958 (Arch. EDF, B. 943652).

51 CD, « Observations recueillies par le Collège du Comité de la Distribution auprès de la Région de MULHOUSE le 15 Février 1957 » (Arch. EDF, B. 800700).

que ces comportements « mine[nt] la capacité d'action des responsables des unités territoriales de la Distribution » et leur « crédibilité vis-à-vis de certains de leurs interlocuteurs[52] ».

Déjà très contraints par la gestion nationale des questions de personnel, qui les met parfois en porte-à-faux[53], les chefs de centres et les directeurs régionaux sont donc souvent tributaires de décisions qui se prennent sans eux et dont peuvent user certains chefs de service soucieux de cultiver leur autonomie. Ce sentiment de relative impuissance face à des filières sectorielles très structurées est suffisamment partagé pour faire l'objet de critiques nombreuses, à tout niveau[54]. Les directeurs régionaux déplorent l'existence d'une liaison fonctionnelle très forte entre services du siège et attachés, lesquels relaient vers les unités locales des instructions dont ils ne peuvent pas toujours prendre connaissance. Les chefs de centre regrettent que les attachés régionaux sortent régulièrement de leur rôle de conseillers pour donner ce qui est perçu comme des ordres aux services techniques électricité ou aux services commerciaux. Ces injonctions vont jusqu'au cœur même des unités territoriales, en fonction de la nature des relations qui sont entretenues avec les chefs de subdivisions notamment[55].

Des tentatives de changement sans réel lendemain

Plusieurs expériences sont menées pour surmonter ces difficultés et favoriser une réelle déconcentration. Une première série de mesures consiste à essayer de limiter et de canaliser l'information produite par l'ensemble des lignes fonctionnelles. Dans une lettre adressée à Ernest Brémond, André Decelle demande ainsi à ce que la production de circulaires et de textes en tout genre soit moins pléthorique et qu'elle transite obligatoirement par le directeur de la Distribution[56]. L'autre grand train de mesures porte sur la réhabilitation de l'autorité hiérarchique des chefs d'unités territoriales.

---

52 CD, « Copie d'une lettre adressée en mars 1957 par un chef de Centre au Président de son Syndicat », figurant dans le document « Réunion du collège du comité de la distribution [région parisienne] », 1er avril 1957 (Arch. EDF, B. 800700).

53 CD, « Note sur l'état de la décentralisation dans l'organisation de la distribution mixte », décembre 1961, pp. 6-7 (Arch. EDF, B. 800700).

54 Les propos tenus lors des réunions organisées en 1957 par le CD dans les régions de Reims, Mulhouse, Paris et dans l'ouest de la France pointent tous le rôle jugé négatif des services fonctionnels (Arch. EDF, B. 800700). Voir également « Lettre de M. de Loiray [directeur régional Auvergne] à M. Le Directeur de la Distribution », 11 avril 1958 (Arch. EDF, B. 943652).

55 EDF GDF Services Charente-Maritime, *op. cit.*, pp. 21 et 49-51.

56 « Alerte à la paperasse », lettre du 7 février 1957 (Arch. EDF, B. 800700).

En mars 1957, les membres du comité de la distribution rappellent que « l'Agent de la Direction Régionale ne dispose[rait] d'aucun pouvoir de décision et de commandement, mais [est] un conseiller spécialiste pour le Directeur Régional[57] ». Fin 1957, les directeurs régionaux font l'objet d'un soutien explicite. L'instruction générale n° 1 du comité précise qu'ils exercent leur autorité sur la totalité des activités régionales et qu'ils doivent, pour ce faire, bénéficier de larges délégations de la part du siège[58].

Malgré ces recommandations, force est de constater que le processus de bureaucratisation ne faiblit guère. En 1964, le chef du centre EDF-GDF de La Rochelle ressent un net renforcement de l'emprise des échelons centraux, au détriment de son unité[59]. Cette dynamique est alimentée à la fois par les directions régionales et les services nationaux. Les premières tendent à se renforcer avec la stratégie de déconcentration qui est menée au cours des années 1950-1960[60]. Bien loin d'alléger l'ensemble de l'organisation, cette politique a au contraire pour conséquence d'alourdir le fonctionnement de la branche distribution, les cellules techniques des directions régionales se transformant en un véritable niveau intermédiaire, miroir des services centraux. Le poids de la bureaucratie se fait d'autant plus ressentir que, dans le même temps, les agents du siège parisien ne changent guère de posture. Comme le souligne Ernest Brémond[61], leur attitude reste marquée par une activité normative importante, ainsi qu'un fort contrôle *a priori*. Est d'abord pointé du doigt le comportement du directeur de la Distribution et de son état-major, jugés peu mobilisés autour du chantier de la déconcentration. Mais, au-delà, c'est l'immobilisme du système qui est mis en cause, les services centraux conservant les mêmes pratiques. Explicable, toujours selon Brémond, par le manque d'informations fiables sur la réalité du terrain (ce qui motive une stratégie de contrôle *a priori*) ou l'absence de clair rappel du rôle hiérarchique des directeurs régionaux (ce sur quoi s'appuient les services fonctionnels), cette inertie ne fait que renforcer une tendance dessinée au lendemain de la guerre. Elle conforte la pérennité d'une organisation qui s'apparente désormais à une bureaucratie paraétatique, loin du modèle déconcentré envisagé initialement par les dirigeants de la Distribution.

---

57 CD, « Compte-rendu de visite des comités de la distribution dans les directions régionales de l'ouest », 5 avril 1957 (Arch. EDF, B. 800700).

58 CD, « Note sur l'état de la décentralisation dans l'organisation de la distribution mixte », décembre 1961, p. 3 (Arch. EDF, B. 800700).

59 EDF GDF Services Charente-Maritime, *op. cit.*, p. 44.

60 Tendance également notée par Martine Muller en ce qui concerne le centre de Nancy (*op. cit.*, p. 88).

61 Courrier à Roger Gaspard, 28 avril 1961 (Arch. EDF, B. 800700).

Entre ajustement pragmatique et clientélisme : les élus locaux face à la bureaucratie EDF

L'instauration dans le temps d'un tel modèle de service public n'entraîne pas l'assèchement de toute forme d'interaction avec les usagers, notamment les élus locaux. À l'instar des services déconcentrés de l'État[62], les centres de distribution continuent d'entretenir des relations étroites avec les acteurs de leur territoire, marquées par un grand pragmatisme et un souci d'adaptation. Elles se tissent en particulier au niveau des subdivisions et des districts, échelons qui, par leur fort enracinement et l'autonomie qu'ils cultivent, constituent les piliers de l'implantation d'EDF.

Les districts et subdivisions, vecteurs d'une certaine idée du service public

Les centres de distribution mis en place à partir de 1947 sont organisés selon un schéma pyramidal qui fait apparaître trois principaux niveaux d'exécution[63]. Le premier est le centre. Il comprend un ensemble de services dirigés par deux cadres (chef et adjoint), qui sont ingénieurs de formation. Beaucoup de ces responsables sont issus du corps des Ponts et chaussées et, à la Libération, ont fait carrière dans les anciennes sociétés privées. Ils ont sous leur autorité (*cf.* figure 13) cinq principaux services, dont deux techniques (électricité, gaz) et un autre en charge de la gestion des abonnés et du développement des ventes (service commercial). Le service technique électricité (STE) est une structure essentielle car, jusqu'aux années 1970, l'activité des centres tourne essentiellement autour de l'exploitation et du développement des réseaux. Son rôle consiste à produire des normes et des règles pour les agents de terrain et à administrer les crédits alloués par le Service national. Le STE gère directement certains gros travaux et s'appuie sur les subdivisions pour les chantiers un peu plus courants, selon une répartition qui peut évoluer au fil du temps. Moins prestigieux que le STE, le service commercial a des activités plus réduites. Il n'a guère prise, sauf exception, sur la négociation des contrats de concession, ce type de dossier ayant été transféré à un niveau régional voire national[64]. Il n'en gère que la bonne exécution, à travers les tarifs et polices d'abonnement. Il peut en outre organiser des campagnes publicitaires ou de démarchage, afin de développer les ventes.

---

62 Crozier Michel, Thœnig Jean-Claude, *art. cit.* ; Grémion Pierre, *op. cit.*

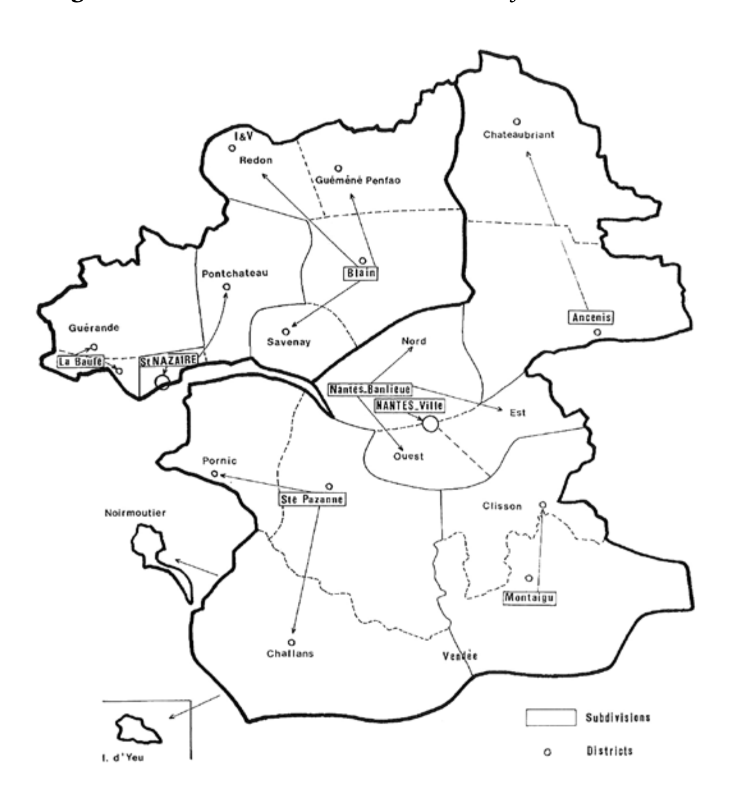
63 CD, réunion du 21 novembre 1955 (Arch. EDF, B. 800700).

64 *Ibid.*, p. 10.

Deux échelons qui disposent de larges compétences

Pour mener à bien leurs missions, ces services s'appuient sur une implantation territoriale très fine. Elle est composée de subdivisions et de districts, à l'instar de l'administration des Ponts et chaussées[65]. Suivant la taille des départements, un centre peut compter jusqu'à cinq ou six subdivisions et plusieurs dizaines de districts. Dans la Loire-Inférieure, qui est dotée de deux centres de distribution (Nantes et Saint-Nazaire), l'organisation territoriale est la suivante (*cf.* figure 14).

Fig. 14. *Les subdivisions et districts de Loire-Inférieure en 1946*[66]



---

65 Thœnig Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

66 Carte réalisée par René Sauban (*op. cit.*, p. 255). Le département devient « Loire-Atlantique » en 1957.

Les subdivisions, qui correspondent souvent à d'anciennes implantations de sociétés privées (les ex-secteurs), sont dirigées par un cadre. Elles constituent sur bien des dossiers le bras armé des services du centre. En ce qui concerne les travaux, les subdivisions réalisent des opérations importantes, comme les extensions de réseaux (moyenne voire haute tension) ou les gros raccordements (pour des industriels par exemple). Pour cela, elles disposent d'une équipe dédiée et d'une enveloppe budgétaire négociée annuellement avec le STE, sur laquelle elles peuvent user d'une certaine liberté d'action. En effet, beaucoup de travaux concernant des raccordements ou des incidents d'exploitation (pannes) sont, par nature, imprévisibles et nécessitent une grande réactivité. On retrouve ce souci de proximité pour ce qui touche aux activités de gestion des abonnés. Le service commercial du centre ne compte qu'une petite équipe. Il se repose très largement sur les subdivisions. Les contrats BT, MT voire HT leur sont souvent confiés, ainsi que la mise en œuvre des actions de démarchage. Ce faisant, la subdivision peut être comparée à un « centre en modèle réduit », qui dispose d'une palette de tâches assez large.

Les districts complètent l'édifice. Il s'agit de petites unités dirigées par un agent de maîtrise, technicien de métier, qui a le plus souvent fait sa carrière au sein de la filière exploitation. Parfois présent de longue date, il connaît très bien son territoire. Les districts ont trois fonctions principales. D'une part, ils assurent l'exploitation des ouvrages de distribution publique d'électricité. Cette tâche les mobilise beaucoup, surtout dans la période de l'après-guerre, où les pannes sont nombreuses. D'autre part, ils gèrent les abonnés BT en organisant les tournées de relève des compteurs, en procédant à l'encaissement des factures ou en collaborant à des opérations de démarchage commercial. Enfin, ils réalisent des travaux d'investissement sur le réseau (petits raccordements et extensions). Il leur arrive de participer à des chantiers de plus grande importance, en lien avec la subdivision ou le centre.

Une culture de service public très ancrée dans les territoires

Les subdivisions et districts constituent un univers à part, sur lequel il faut s'attarder si l'on veut comprendre la place centrale qu'ils occupent dans les relations avec le monde local[67]. Nous nous intéresserons ici plus particulièrement aux districts, pour lesquels les données sont les plus

[67] Outre les documents mentionnés, cette partie a été nourrie par les nombreux témoignages d'acteurs « de terrain » que nous avons pu recueillir lors d'une enquête menée en Vendée. Ils ont été complétés par plusieurs discussions informelles avec des agents d'EDF-GDF déjà « anciens » dans l'entreprise, au cours notamment d'actions de formation professionnelle.

riches. Les travaux de sociologie administrative portant sur les *street level bureaucrats*[68] ont bien montré la nécessité de rentrer dans le système de pensée des « agents de terrain » (leur perception des usagers, leurs principes de justice, leur inscription territoriale, leurs marges de manœuvre opérationnelles, etc.) pour mieux saisir la manière dont ils interagissent avec leur environnement immédiat. En l'espèce, les rapports que les chefs et agents de district tissent avec les usagers et les élus sont marqués par une définition très singulière du service public.

Le premier trait constitutif de ce modèle de service public renvoie à l'univers professionnel des districts. Celui-ci n'est pas sans rappeler les descriptions que les sociologues et historiens du travail ont pu faire du monde du chantier ou des manufactures pré-tayloriennes[69]. L'activité de ces unités se caractérise tout d'abord par des emplois faiblement qualifiés (terrassement, relève de compteurs, petites réparations, etc.), pour lesquels le savoir-faire acquis « sur le tas » prime sur la codification des règles et la prescription par les procédures. La polyvalence y est de mise, les agents pouvant facilement passer d'une tâche à une autre, en fonction des besoins du moment[70]. L'apprentissage du métier se fait sous forme de compagnonnage, jalonné de rites par lesquels les anciens affirment leur position au sein du collectif[71]. Le bricolage et la débrouillardise sont les maîtres mots[72]. Bien souvent, l'expérience et le « flair » font office de savoir pour réparer les nombreuses pannes sur les réseaux, étant donné l'absence de moyens performants pour les détecter[73]. Il faut dire que les tâches quotidiennes du district sont sujettes à des aléas nombreux, comme les contraintes météorologiques, la nature du sol à creuser… ou l'humeur d'un agriculteur peu enclin à voir planter un poteau dans son champ. Ces incertitudes rendent l'activité difficilement maîtrisable et ne peuvent qu'alimenter un rapport pragmatique aux travaux à accomplir. Le matériel est pendant longtemps rudimentaire, du fait de la faiblesse des crédits octroyés à la branche distribution. Les agents se déplacent

---

68 Lipsky Michael, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

69 Segrestin Denis, *Sociologie de l'entreprise*, Paris, Armand Colin, 1992 ; Lefebvre Philippe, *L'invention de la grande entreprise. Travail, hiérarchie, marché (France, fin XVIIIe – début XXe siècle)*, Paris, PUF, 2003.

70 Gérôme Noëlle, *op. cit.*, pp. 34-38.

71 Sur les écoles de métier d'EDF-GDF : Barzman John, *op. cit.*, pp. 106-109 et 167-169.

72 Bastin Nicole, *op. cit.*, pp. 72-79 ; EDF GDF Services Charente-Maritime, *op. cit.*, pp. 14-18 ; EDF GDF Services Douai, *1946-1996 : un demi-siècle. EDF et GDF à Douai. La petite histoire*, 1996, non paginé ; Delavalle Pierre-Jean, Campocasso Pierre-Jean, *op. cit.*, pp. 52-53 ; Barzman John, *op. cit.*, pp. 109-112.

73 Delavalle Pierre-Jean, Campocasso Pierre-Jean, *op. cit.*, p. 56.

en vélo ou en moto, et ce parfois jusque dans les années 1960. Les premiers sièges des districts sont à l'image de cet univers de travail, peu confortables d'après les descriptions qui nous en sont faites. À Blois par exemple[74], le local qui accueille le premier district électricité est un simple baraquement, exigu, avec pour tout mobilier un siège et une planche inclinée pour écrire. Ces conditions difficiles tendent à développer une forte solidarité entre les agents, proche du « modèle fusionnel » analysé par Renaud Sainsaulieu[75]. Le district est souvent dépeint comme une grande famille, certes sujette à des conflits, mais qui reste soudée et unie autour des anciens et du responsable hiérarchique[76]. Il est d'usage de se voir en dehors du travail, pour des repas ou des loisirs collectifs[77]. Les rapports humains sont directs, francs, y compris avec le chef. « Issu du rang », celui-ci consacre une bonne partie de son activité quotidienne à des tâches opérationnelles, n'hésitant pas à chausser ses bottes et à se lever la nuit pour aller sur un chantier, afin de résoudre des problèmes pratiques[78]. La monographie de John Barzman[79] sur la région havraise nous livre un témoignage précieux sur ce microcosme, montrant qu'il faut souvent gérer des agents assez frondeurs, un peu tricheurs à l'occasion, mais qui savent se mobiliser en cas d'urgence et de gros pépin sur le réseau. C'est un peu à l'instar d'un « capitaine de vaisseau » que le chef de district dirige ses troupes. Usant d'une compétence technique reconnue, il agit de manière ferme, parfois autoritaire et n'hésite pas à accorder des faveurs à ses agents, afin de préserver l'unité et la motivation du groupe. Pour cela, il cultive une indépendance vis-à-vis de la subdivision et, plus encore, du centre. Cet échelon est considéré par tous comme lointain, symbole d'un monde administratif peuplé de cadres et de cols blancs que l'on ne rencontre que de manière épisodique[80].

Le second trait constitutif du modèle de service public incarné par le district concerne le rapport aux élus locaux. Alors que dans les centres

---

[74] EDF GDF Services Loir-et-Cher, *op. cit.*, p. 56.

[75] Sainsaulieu Renaud, *L'Identité au travail, Les effets culturels de l'organisation*, Paris, FNSP, 1977 (pp. 57-115 notamment). Ce livre comporte quelques extraits d'une enquête menée dans les districts d'EDF-GDF dans les années 1960 (pp. 92-99). Ils décrivent ces unités en des termes très proches de ceux évoqués par les historiens et anciens agents de l'entreprise.

[76] On retrouve ce trait caractéristique dans beaucoup de subdivisions. Pour un exemple (Libourne), qui compte environ 150 agents dans les années 1960 : Michel-Villaz Jean-Pierre, *op. cit.*, p. 143.

[77] Sauban René, *op. cit.*, p. 272.

[78] *Ibid.*, p. 276 ; Barzman John, *op. cit.*, p. 142.

[79] Barzman John, *op. cit.*, pp. 109-117, 140-145 et 167.

[80] Sauban René, *op. cit.*, pp. 271-272 ; EDF GDF Services Charente-Maritime, *op. cit.*, p. 38.

règne une certaine méfiance à l'égard de ce type d'interlocuteurs, c'est au contraire un souci de proximité qui prévaut sur le terrain. Il n'exclut pas, loin s'en faut, l'existence de conflits et de formes de rivalités, parfois d'ordre politique[81]. Deux raisons expliquent la richesse des échanges qui s'instaurent. La première tient au mode de recrutement et de déroulement de carrière dans les districts. Étudiant l'unité de Montmorillon dans les années 1980, l'ethnologue Noëlle Gérôme[82] constate que la quasi-totalité des agents sont originaires de l'endroit dans lequel ils travaillent ou d'un territoire peu éloigné. Ce profil les rapproche des contrôleurs des routes présents dans les directions départementales de l'Équipement[83]. Certains d'entre eux doivent même d'être entrés à EDF grâce à l'appui de maires ou de notabilités. Cet ancrage contribue à renforcer les liens avec l'environnement local : de voisinage, de parenté, d'amitié, de connaissance, à travers le tissu associatif et les activités de loisir[84]. Nourris par une quasi absence de mobilité professionnelle, ces échanges s'inscrivent dans la continuité des relations de confiance que certains pionniers de l'électrification avaient su entretenir avant-guerre avec la population[85].

Le second facteur permettant de comprendre ce rapport de connivence renvoie à l'univers de travail des agents des districts. La pénurie de matériel dont ils souffrent de manière chronique les oblige souvent à emprunter des outils à un artisan, à utiliser l'échelle d'un agriculteur ou à passer un coup de téléphone chez un particulier[86]. Certains chantiers éloignés du domicile nécessitent parfois de dormir la nuit chez l'habitant ou d'accepter son invitation à partager un repas[87]. L'aide d'un agriculteur peut s'avérer utile pour dépanner une voiture ou la tirer d'un chemin dans lequel elle est enlisée[88]. Celle d'un maire est toujours précieuse pour obtenir l'octroi d'un droit de passage sur une propriété ou négocier un emplacement pour

---

81 Comme en atteste le différend qui oppose, à la fin des années 1960, le district de Brassac au maire de la commune éponyme (lettre de M. Demontrond à M. Gilberton, 29 août 1967, Arch. FNCCR, D. FB 009).

82 Gérôme Noëlle, *op. cit.*, p. 44.

83 Langumier Julien, « Des ouvriers de la fonction publique d'État face aux réformes de modernisation », *Sociétés contemporaines,* n°58, 2005, pp. 65-84.

84 Gérôme Noëlle, *op. cit.*, pp. 44-48.

85 Gérôme Noëlle, « Généalogie de la vie quotidienne d'un agent de secteur des années 1920 aux années 1950 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 11, juin 1988, pp. 61-76.

86 EDF GDF Services Charente-Maritime, *op. cit.*, pp. 14-18 ; EDF GDF Services Douai, *op. cit.*, non paginé ; EDF GDF Services Loir-et-Cher, *op. cit.*, p. 56.

87 Delavalle Pierre-Jean, Campocasso Pierre-Jean, *op. cit.*, p. 57.

88 Gérôme Noëlle, *op. cit.*, p. 45.

installer un transformateur[89]. Bref, c'est aussi parce que les usagers et les élus permettent aux agents de districts de surmonter beaucoup de difficultés qu'ils sont considérés comme des interlocuteurs légitimes et dignes d'être écoutés.

C'est donc alimentée par cette culture professionnelle et ce rapport particulier aux acteurs du territoire que se forge et se perpétue une acception singulière du service public dans les districts et subdivisions. Elle se caractérise par un souci de forte autonomie[90], de pragmatisme et d'équité, plus que de stricte égalité dans l'application des règles et procédures. En cela, elle diffère de l'idéal véhiculé par les directions du siège d'EDF, qui se diffuse jusque dans les centres de distribution[91].

Les districts et subdivisions, des médiateurs entre EDF et ses usagers

Cette culture professionnelle mariant défense d'une autonomie dans le travail et valorisation des relations avec les usagers fait des chefs de districts et de subdivisions des acteurs très reconnus de leur environnement local. Sans toujours céder aux demandes, ils peuvent en effet se montrer conciliants lorsqu'il s'agit d'étaler dans le temps le paiement d'une facture, de construire une ligne ou un transformateur ailleurs que sur une parcelle controversée, de déplacer un ouvrage, de renforcer une portion de réseau MT non prévue au programme de travaux, etc. L'attention qu'ils portent à ces sollicitations, leur capacité à intercéder auprès de leur hiérarchie en font des personnalités appréciées, au même titre qu'un ingénieur d'une subdivision des Ponts et chaussées ou qu'un trésorier payeur général. Il n'est pas rare de voir les agents et chefs de district participer à des fêtes et cérémonies officielles, être sollicités pour devenir membre d'un conseil municipal ou accéder à des fonctions de maire ou de conseiller général. Il est d'ailleurs symptomatique de noter que, dans un courrier de réclamation adressé fin 1968 à la direction générale d'EDF, un agriculteur habitant le département de la Charente-Maritime

---

89 Guillou Anne, *op. cit.*, pp. 103, 111-112 et 117.

90 Sauban René, *op. cit.*, pp. 271-272. Frédérique de Gravelaine et Sylvie O'Dy parlent quant à elle d'« étroit royaume » lorsqu'elles évoquent les chefs de subdivision et leurs « relations de bon voisinage avec les notables des environs » (*op. cit.*, p. 78). Renaud Sainsaulieu utilise un terme proche (« petits royaumes ») lorsqu'il décrit les districts ruraux (Sainsaulieu Renaud, « Dynamique culturelle des ensembles organisés », in : Meynaud Hélène-Yvonne (dir.), *Les sciences sociales et l'entreprise : cinquante ans de recherches à EDF*, Paris, La Découverte, 1996, p. 203).

91 On voit ainsi qu'il n'existe pas de « modèle EDF » unique, comme semblent le suggérer Michel Wieviorka et Sylvaine Trinh (*op. cit.*). Les cultures professionnelles varient suivant les directions et à l'intérieur de celles-ci.

qualifie le responsable de district dont il dépend de « chef de secteur et directeur de l'E.D.F. de Saint-Calais[92] ».

Pour ces agents de terrain, les maires occupent une place toute particulière. Ce sont vers eux, en effet, que se tournent les citoyens lorsqu'ils rencontrent un problème qu'EDF ne veut ou ne peut résoudre. Comme le constate Alexis Jaubert en 1950, lorsqu'il justifie la nécessité de créer des EPD réellement aux mains des élus, « la responsabilité vis-à-vis du public, nous en avons l'expérience. Lorsqu'un usager se plaint du fonctionnement du service, à qui s'adresse-t-il ? va-t-il chercher sa police d'abonnement et appeler le distributeur en justice de paix ? Non ! Il va trouver le maire et lui dit : "l'action en justice de paix c'est la lutte du pot de terre contre le pot de fer. C'est à votre autorité que je m'en remets du soin de ma defense" »[93]. De ce point de vue, pour les élus locaux, EDF est comparable aux services déconcentrés de l'État, auprès desquels ils jouent, là aussi, un rôle de médiation. Soutenues par cette « demande » constante des usagers, les relations entre les élus, d'une part, les agents des districts et subdivisions d'EDF, d'autre part, se maintiennent durablement.

L'autonomie, gage de relations de proximité

Cette proximité est facilitée par le fait que les districts et subdivisions parviennent à se construire leur propre espace d'autonomie au sein de la branche distribution d'EDF. Celui-ci repose sur trois piliers majeurs : la polyvalence, la faiblesse des contrôles et la méconnaissance par la hiérarchie de la réalité du terrain. Combinés les uns aux autres, ces trois éléments permettent aux agents de disposer d'une liberté d'action suffisante pour faire vivre la culture de service public dont ils sont porteurs.

L'autonomie se construit en premier lieu grâce à la polyvalence des districts et des subdivisions. Celle-ci est d'abord individuelle car, sauf exception, les personnels qui travaillent dans ces unités territoriales sont faiblement spécialisés et occupent des fonctions diverses[94]. Le monteur peut se faire, à l'occasion, releveur encaisseur. Le technicien chargé des branchements peut prêter main forte aux exploitants. La polyvalence est également organisationnelle, dans la mesure où les subdivisions et districts sont conçus comme des « mini-centres » qui doivent exécuter une palette de tâches assez large : travaux, exploitation, gestion des abonnés, etc. Leur responsable peut donc jouer sur cette multi-activités pour répondre aux

[92] Arch. EDF, B. 801036.
[93] *Bull. FNCCR* n° 12, 1950, p. 16.
[94] Le cas semble surtout valoir dans les districts ruraux (Sauban René, *op. cit.*, p. 277).

sollicitations de ses interlocuteurs : réparer en urgence une ligne électrique en mobilisant tout ou partie des agents, modifier la liste des travaux prioritaires pour satisfaire un maire, déplacer un poteau à la demande d'un élu en jonglant avec les lignes budgétaires, etc. Étudiant la région du Havre, John Barzman montre bien comment cette capacité de réaction est facilitée par l'esprit de famille qui règne dans les unités territoriales et qui permet au chef de pouvoir compter sur ses agents[95].

Cette polyvalence est d'autant plus aisée à mettre en œuvre qu'elle se déploie dans le cadre d'une structure qui pratique un faible contrôle budgétaire (deuxième élément du triptyque de l'autonomie). Comme l'indique Pierre Vallé, directeur financier d'EDF, l'entreprise publique n'a pas fait le choix d'une organisation totalement analogue à celle des Ponts et chaussées[96]. Soucieuse de conserver une culture industrielle et commerciale, elle a opté pour « la conception d'un cadre général dans lequel la plus grande confiance est faite aux Chefs d'Unités », avec une intervention des services financiers « caractérisée par une position observatrice qui laisse entière la liberté d'action des Chefs d'Unités, liberté dont la contrepartie réside dans leur responsabilité ». Dès lors, selon M. Merle, qui dirige la Distribution, « les prévisions budgétaires une fois faites, une assez grande latitude est laissée aux Centres pour faire entre les chapitres les transferts qu'ils estiment utiles et aux Files pour procéder à des reports de prévisions d'un Centre sur un autre[97] ». Quelques années plus tard, un constat identique est dressé par un directeur régional, qui, tout en dénonçant les effets délétères de l'intervention des services centraux, estime toutefois que « les Chefs de Centre et Directeurs Régionaux jouissent, il faut le reconnaître, d'une grande autorité et de beaucoup de liberté dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ont un vaste champ d'activité où ils ont toute liberté d'action : c'est la gestion de leur unité [...]. La limitation des pouvoirs qui leur est imposée est surtout théorique[98] ». Ce principe d'organisation budgétaire a d'importantes implications pour les unités territoriales car il leur confère une certaine latitude d'action dans la gestion des crédits. Ainsi, dans la limite des plafonds qui lui sont alloués chaque année, un chef de subdivision ou de district peut imputer des travaux sur une ligne budgétaire non prévue à cet effet, à charge plus tard d'effectuer une opération inverse, si nécessaire. Il lui est également possible de jouer avec les règles de gestion administrative et décider de

95 Barzman John, *op. cit.*, pp. 109-117 et 140-145.
96 CD, réunion du 28 novembre 1955, pp. 1-2 (Arch. EDF, B. 800700).
97 CD, réunion du 21 novembre 1955, p. 22 (Arch. EDF, B. 800700).
98 Lettre de M. Vuillemin à M. Decelle, 11 avril 1958, p. 1 (Arch. EDF, B. 943652).

ne les appliquer qu'en partie. Bien que contestée par les partisans de la déconcentration, qui y voient l'une des causes de la bureaucratisation de l'entreprise, l'absence de contrôle *a posteriori* entraîne donc une assez grande souplesse organisationnelle. Elle permet de dégager des crédits pour réaliser des travaux jugés urgents (en ponctionnant par exemple un budget d'exploitation[99]), déplacer un poteau aux frais de l'entreprise (alors qu'il devrait être à la charge d'une commune ou d'un particulier) ou répondre à la sollicitation d'une ville souhaitant faire participer EDF à la réfection d'une chaussée. Elle favorise aussi une attitude plus conciliante chez les agents, dans la gestion des contrats ou dans le paiement d'une facture (en accordant par exemple un échelonnement à un abonné sujet à des problèmes financiers).

Ces deux éléments (polyvalence, absence de contrôle *a posteriori*) doivent être complétés par l'analyse des jeux internes aux centres de distribution et des rapports de force qui peuvent se nouer entre direction et services du siège, d'une part, subdivisions et districts, d'autre part. On ne dispose que de peu de données empiriques sur ces aspects, à l'exception d'une étude universitaire très éclairante[100]. Elle permet de comprendre les mécanismes par lesquels les chefs de subdivision et de districts parviennent à neutraliser les services du centre qui seraient tentés de s'immiscer dans leurs affaires courantes. L'accès à l'information d'une part, l'existence de nombreux soutiens à la fois internes (syndicats de personnel) et externes (hommes politiques) d'autre part, sont au fondement de cette troisième composante de l'autonomie. Les travaux des sociologues des organisations ont montré l'importance capitale que peut avoir la maîtrise de l'information dans la structuration des jeux d'acteurs[101]. Les centres de distribution d'EDF ne font guère exception à la règle. Deux mondes très différents y cohabitent, qui communiquent peu entre eux, au profit des acteurs de terrain. D'un côté, l'univers des subdivisions et des districts est caractérisé par une faible mobilité des agents, une prépondérance de la maîtrise et de l'exécution, ainsi qu'une grande connaissance du terrain, aux plans technique (savoir d'usage sur les réseaux) et humain (compréhension des microsociétés locales). De l'autre, les services du siège constituent un monde beaucoup plus administratif, qui est certes en prise avec le territoire mais de manière moins directe et souvent « médiée » par d'autres acteurs.

---

99 En 1955, M. Villié regrette ainsi que, du fait de l'autonomie de gestion laissée aux centres, un certain glissement des dépenses s'opère de l'entretien vers l'exploitation (CD, réunion du 21 novembre 1955, p. 22, Arch. EDF, B. 800700).

100 Bastin Nicole, *op. cit.*

101 Voir notamment Crozier Michel, Friedberg Erhard, *op. cit.*, pp. 74-75.

Surtout, ils sont dirigés par des cadres très mobiles, qui se destinent à ne rester que trois ou quatre années tout au plus[102]. Dans ce contexte, la maîtrise de la connaissance du terrain et de l'information constitue une ressource essentielle pour les subdivisions et districts, qu'ils savent utiliser pour asseoir un rapport de force en leur faveur. Fraîchement arrivé, un chef de centre ou un responsable de service n'est pas toujours en mesure de comprendre une situation, d'avoir du recul par rapport aux discours qui lui sont tenus, d'appréhender au mieux les questions dont il est saisi. Il peut dès lors être tenté de se reposer sur les acteurs existants, réputés bien informés des problèmes. Cette attitude est d'autant plus répandue que les personnels des subdivisions et des districts disposent fréquemment de soutiens internes et externes non négligeables. Les agents de maîtrise sont très présents au sein des syndicats et peuvent facilement contester l'autorité des cadres[103]. Leur fort ancrage territorial leur permet également de rallier les élus locaux, prêts à les soutenir en cas de remise en cause de leurs rôle et place dans l'organisation.

Les élus locaux, complices dans le maintien du réseau territorial d'EDF

La difficulté qu'éprouvent les dirigeants d'EDF à modifier la carte des implantations de la branche distribution constitue un bon exemple de cette capacité de mobilisation locale. Le chantier, initié à partir du début des années 1960, se heurte en effet à de fortes résistances, alimentées tant par les agents et les syndicats de personnel que par les notabilités locales. Elles montrent le haut degré de connivence qui règne entre ces trois types d'acteurs, tous intéressés, à divers titres, à maintenir une présence importante dans les territoires.

Mise en place à la Libération dans le but d'intégrer rapidement les agents des anciennes sociétés privées et de ménager les élus locaux, l'organisation de la distribution est jugée inadaptée au début des années 1960. Créé pour améliorer l'efficacité et la performance d'EDF-GDF, le comité de la distribution se penche à plusieurs reprises sur des pistes de réformes. Il étudie fin 1961 le coût de la distribution[104]. À partir de 1962,

---

102 Sur l'exemple de Marseille : Carvin Henri, *op. cit.*, p. 92. La direction de la Distribution tente dans les années 1960 d'instaurer davantage de stabilité dans l'occupation des postes, mais sans succès (Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 139).

103 Bastin Nicole, *op. cit.*, pp. 37-50 ; Sauban René, *op. cit.*, pp. 271-272. Voir aussi, malgré certains excès dans l'analyse, Reynaud Charles, *op. cit.*, pp. 38-44 et 71-115.

104 CD, dossier de décembre 1961 (Arch. EDF, B. 800700).

MM. Pagès, Villemain et de Loiray esquissent ce que doivent être un district et une subdivision types[105]. Leur réflexion aboutit à la rédaction en 1964 d'un rapport sur « le découpage territorial des Unités de la Distribution », qui se propose de réorganiser les structures en fonction des « agglomérations importantes et de leurs zones d'attraction[106] ». Suite à ce document sont définis des subdivisions urbaines (novembre 1967) puis des districts ruraux (janvier 1968) et urbains (mai 1968)[107]. Appliqués à la lettre, ces schémas ne manqueraient pas de conduire à la fermeture de certains districts, jugés désormais inadaptés aux évolutions démographiques d'une France de moins en moins rurale.

La mise en œuvre de ces réflexions rencontre de nombreuses difficultés. Elles témoignent du fort enracinement d'EDF dans la société française. À l'occasion des tentatives de réformes, agents de l'entreprise, syndicats de personnel et élus locaux se retrouvent pour réclamer le maintien des districts menacés de fermeture ou pour dénoncer la suppression de postes. Ne se joue pas simplement la question de la perte d'emplois, certes importante en milieu rural. S'exprime également le souci, chez les élus, de conserver des interlocuteurs de proximité, à même de les conseiller et de répondre à leurs demandes. Les actions de défense se multiplient au cours des années 1960 et 1970, période durant laquelle EDF tente de mettre en application ses nouveaux préceptes. Saisi en 1964 du projet de découpage territorial de la branche distribution, Georges Gilberton, allié de circonstance de la CGT, fait part de ses réserves et insiste pour « ne pas trop éloigner le chef de district de l'usager[108] ». En 1967, André Decelle envoie une lettre à M. Marcellin, alors ministre de l'Industrie, afin de le rassurer sur les réformes de structure en cours dans le département du Morbihan, dont ce dernier est originaire[109]. De nombreux autres courriers d'élus, parfois relayés par la FNCCR, sont envoyés à la direction générale d'EDF, ce qui atteste une forte mobilisation locale[110].

---

105 Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *op. cit.*, p. 139. Jean Pagès a succédé à André Decelle à la tête de la direction de la Distribution.

106 « Structure interne des unités de la distribution. La Subdivision Urbaine », novembre 1967, p. 1 (Arch. EDF, B. 800746).

107 Ensemble de documents, appelés aussi « brochure citron » (du nom de la couleur de la page de garde), qui figurent dans les archives d'EDF (B. 800746).

108 CE d'EDF, réunion du 24 septembre 1964 (Arch. EDF, B. 891505).

109 Lettre du 4 avril 1967 (Arch. EDF, B. 890653).

110 *Cf.* les dossiers relatifs à l'organisation de la distribution et aux réformes de structure (1957-1978) conservés aux archives d'EDF (B. 890990). Voir aussi Arch. FNCCR, D. FB 009.

De la crainte d'une cogestion à l'écoute sélective : la mise à distance progressive des élus locaux

S'instaure ainsi, au fil des années, un type d'organisation qui place les districts et les subdivisions au cœur des échanges avec le monde local. Le degré d'autonomie des acteurs de terrain est cependant sujet à variations, dans le temps et dans l'espace. Les personnalités des chefs de centre et des cadres peuvent jouer[111], ainsi que la capacité des responsables de subdivisions à résister aux pressions centralisatrices des filières sectorielles[112]. De même, certaines périodes se caractérisent par une plus ou moins forte déconcentration, en fonction des problèmes qui se posent à EDF. Le constat vaut également pour ce qui concerne les relations entre subdivisions et districts. L'importance respective de l'un ou de l'autre de ces deux échelons peut varier dans le temps (évolution des enjeux et des techniques) et dans l'espace (politiques propres aux chefs de centre). Les districts apparaissent comme des niveaux clés au sortir de la guerre, lorsque le rétablissement des lignes électriques confère une place essentielle aux agents qui sont en prise directe avec le terrain. Leur poids semble décroître par la suite, au profit des subdivisions et des centres, au fur et à mesure que se développent de nouveaux outils de gestion (ateliers de mécanographie, apparition de compteurs plus performants, informatisation) ou de suivi de l'exploitation (meilleure connaissance des réseaux, automatisation de la télécommande). Tel est le cas du centre EDF-GDF d'Annecy, qui voit les subdivisions prendre en charge un nombre croissant de tâches dans les années 1970[113]. Mais des contre-exemples existent, comme à La Rochelle, unité plus encline à renforcer l'action des districts à certaines périodes[114].

Des élus locaux présents à tous les niveaux

Il serait par trop simplificateur de laisser à penser que les relations entre les élus locaux et les agents d'EDF s'arrêtent à la subdivision, frontière à partir de laquelle l'entreprise deviendrait hermétique aux demandes particulières qui lui sont formulées. Bien au contraire, et certains développements précédents l'ont déjà illustré, les échanges irriguent l'ensemble de l'organisation, des districts à la direction générale. Le chef

111 Bastin Nicole, *op. cit.*, pp. 37-50.

112 EDF GDF Services Charente-Maritime, *op. cit.*, pp. 21 et 49-51.

113 EDF GDF Services Annecy Léman, *1946-1996. L'énergie des montagnards : 50 ans d'EDF GDF SERVICES ANNECY LEMAN*, 1996, pp. 63-64.

114 EDF GDF Services Charente-Maritime, *op. cit.*, pp. 66-67 et 72-73.

de centre rencontre régulièrement les figures importantes de son territoire, pour évoquer certains choix d'investissement sur le réseau ou l'avancée de grands projets. Le chef du service technique électricité (STE) traite des questions – souvent épineuses – d'électrification rurale avec les élus. Dans certains cas, il peut le faire à deux titres : en tant qu'expert ès exploitation ou maître d'œuvre des ouvrages de distribution pour le compte des communes. Le STE participe également aux discussions concernant les investissements à réaliser dans les réseaux. Enfin, de son côté, le chef du service commercial est amené à échanger avec les maires des communes, notamment lorsqu'un quartier ou une zone d'activités doit être aménagé.

Les directeurs et attachés régionaux d'EDF cultivent eux aussi leurs propres relations avec les élus, comme le montre l'exemple du syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité (SCBPE), la plus importante autorité concédante de France[115]. Si l'on excepte certains dossiers stratégiques traités directement avec le siège d'EDF, le SCBPE est surtout en contact avec les services régionaux. C'est avec eux qu'il négocie le maintien des avantages financiers obtenus en 1949 lors de la renégociation de son contrat de concession, et qui se montent, dix ans plus tard, à quelque 5 % des ventes totales hors taxes d'électricité BT réalisées sur son territoire. C'est aussi à ce niveau qu'il essaie de régler certains problèmes ou litiges, lorsqu'ils n'ont pu l'être par les chefs de centre, qui conservent la relation directe avec les communes. Les réunions des comités régionaux de la distribution sont l'un des lieux où se tissent ces échanges empreints de convivialité et de soutien mutuel, avec leurs bons repas et leurs voyages d'études.

Enfin, les services centraux d'EDF reçoivent eux aussi leur part de requêtes en tous genres[116] : déplacement de poteaux pour raisons esthétiques, augmentation de puissance, contestation de factures trop élevées, délais de renforcement de réseaux, soutien pour des embauches ou pour la mutation d'agents, etc. Celles-ci émanent de personnalités qui ont une surface politique suffisante pour apparaître comme des demandeurs crédibles et écoutés, auxquels il sera porté attention : députés, sénateurs, anciens ministres, présidents de conseil général ou de syndicats d'électrification. Parmi les individus qui émargent à ce catalogue de sollicitations, on trouve un Henri Queuille, figure incontournable de la

---

115 Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*, pp. 264, 268-289 et 317-323.

116 Arch. EDF, B. 789988, 801036, 801037, 891251, 891252 (direction générale) et 800698 (direction de la Distribution) ; Arch. État, CAC, V. 19770603, art. 52 et 19771416, art. 182.

Quatrième République, qui, en 1947, remercie Roger Gaspard d'avoir accepté de participer au financement d'une fête nautique organisée dans sa commune de Neuvic d'Ussel[117]. On rencontre un Félix Gouin, ancien président du gouvernement provisoire de la République, qui intervient en 1951 auprès du même Roger Gaspard pour demander à ce qu'un centre EDF-GDF réalise au plus vite le branchement de M. Passerelle, boulanger à Croix-Saint-Leufroy, dans l'Eure[118]. On croise un Edgar Faure écrivant en 1956 à Pierre Massé pour intercéder en faveur de Robert Bernard, domicilié à Ivory (Jura), qui proteste contre l'implantation d'un pylône à très haute tension au milieu de son champ[119]. On surprend un Georges Pompidou, alors Président de la République, qui demande en 1972, via la Digec, à ce que soit annulée une créance de 61,22 francs (environ 58 euros de 2016) concernant une femme qui estime ne plus rien devoir à EDF[120]. Bref, les dizaines de réclamations et demandes de toutes sortes conservées dans les archives donnent la mesure de ce qu'est devenu le monopole public : une bureaucratie sollicitée à tout niveau par des notabilités soucieuses de ne pas subir ses décisions, pour elles ou leurs protégés.

Ces échanges multiples tissent, au fil du temps, des formes d'interaction avec les élus qui rapprochent EDF de l'administration des Ponts et chaussées[121]. Il faut dire que les deux organisations présentent de fortes similitudes : existence d'un maillage territorial très fin, grande autonomie de gestion, formation identique pour une bonne partie des cadres (qui ont souvent côtoyé les mêmes écoles d'ingénieurs). Dans les années 1960 et 1970, à EDF-GDF comme dans les services des Ponts et chaussées, le notable local n'est pas considéré comme un interlocuteur qui doit être nécessairement maintenu à distance. Il est aussi perçu comme un partenaire à soigner car susceptible d'apporter un soutien précieux lorsqu'il s'agit de faire valoir son point de vue en interne (surmonter les rigidités bureaucratiques) ou en externe (faire passer une décision nationale, défendre son pré carré face à d'autres institutions). Il convient donc de le ménager autant que faire se peut, en accédant à certaines de ses demandes. Plusieurs courriers figurant dans la correspondance des services centraux d'EDF témoignent d'une telle posture de conciliation. Lorsqu'il accède en 1958 à une sollicitation de M.

---

117 Courrier d'Henri Queuille daté du 9 août 1947 (Arch. EDF, B. 891251).

118 Lettre du 29 octobre 1951 (Arch. EDF, B. 891252).

119 Lettre du directeur adjoint de la direction Production transport à M. Massé, 5 mars 1956 (Arch. EDF, B. 801024).

120 Échange de courriers fin 1972 début 1973 entre la Digec et EDF (CAC, V. 19770603, art. 52).

121 Thœnig Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, *op. cit.*

de Jessé, qui le prie de mettre un transformateur à disposition du Silo de Fourques, André Decelle, alors directeur de la Distribution, le fait au titre des services rendus à l'entreprise publique. S'adressant à M. Carla, chef du centre EDF-GDF de Nîmes[122], il rappelle que « la personnalité des Bouches-du-Rhône qui [a] formulé cette demande : M. de Jesse, Président de l'Union des Maires des Bouches-du-Rhône a rendu de nombreux services à notre Maison (prise de position des milieux agricoles des Bouches-du-Rhône en faveur du Tarif Vert) ». Le directeur entend d'ailleurs faire fructifier son intervention en envoyant un courrier à deux autres destinataires : le responsable de la société bénéficiaire et une personne partie prenante dans le dossier. Une logique identique prévaut lorsque ce même André Decelle répond favorablement à une requête formulée par Eugène Claudius-Petit, ancien ministre de la Reconstruction, qui plaide pour le passage en souterrain d'une ligne à haute tension sur la commune de Firminy, dont il est le maire[123]. Tout en assurant l'édile du concours de l'entreprise publique, le cadre dirigeant d'EDF en profite pour rappeler que « les crédits affectés à la Distribution sont dérisoires et que cette insuffisance a de graves conséquences. Je vous en parlerai d'ailleurs un jour un peu plus longuement et vous demanderai votre appui à ce sujet ».

Une bureaucratie non totalement docile : le pouvoir de dire non

L'enjeu pour l'individu à qui échoit la tâche de traiter ces sollicitations, toujours frappées d'un soupçon d'illégitimité, consiste à comprendre leur recevabilité et leur degré d'importance. Il est aussi de saisir les marges de liberté dont il dispose pour répondre à son interlocuteur interne (un haut dirigeant d'EDF) ou externe (un élu qui l'interpelle directement). Un « je me permets également de vous rappeler le prix que le Ministre attache à cette affaire[124] » ou un « arranger cela gentiment[125] » n'ont pas la même valeur qu'un plus laconique « je vous laisse le soin d'y donner la suite que vous jugerez utile[126] ». Une lettre assortie de justifications étayées ou des

---

122 Lettre du 22 septembre 1958 (Arch. EDF, B. 800698).

123 Lettre du 31 janvier 1958 (Arch. EDF, B. 800698).

124 Courrier du sous-directeur du cabinet et de la documentation du ministre de l'Intérieur daté du 16 novembre 1966 et adressé à la direction générale d'EDF (Arch. EDF, B. 801036).

125 Échange de courriers entre monsieur Furaud, député de la Charente (lettre du 9 janvier 1949 envoyée initialement à M. Gaspard), et M. Grézel (lettre du 22 janvier 1949) (Arch. EDF, B. 891252).

126 Lettre de M. Decelle à M. Thiébaut (chef des services administratifs de la région d'équipement Alpes III) datée du 13 novembre 1958 (Arch. EDF, B. 800698).

« états de service » du demandeur en faveur d'EDF n'a pas le même statut qu'un courrier lapidaire, donnant le sentiment d'une requête infondée ou sans intérêt stratégique pour l'entreprise. Le traitement de ces dossiers donne lieu à un processus d'instruction que les travaux de sociologie administrative ont bien décrit[127]. Il fait intervenir des considérations à la fois morales et pragmatiques. Il renvoie aussi à l'état des rapports de force internes entre les différents acteurs impliqués. Bien souvent, l'injonction à honorer des requêtes personnelles est mal accueillie par la hiérarchie intermédiaire, qui est déjà déstabilisée par le mode de fonctionnement bureaucratique. Beaucoup de cadres des unités territoriales y sont hostiles car, étant en contradiction avec l'éthique de l'entreprise (respect de l'égalité de traitement), elle est susceptible de saper un peu plus leur autorité. Le fait est suffisamment important pour être souligné par M. Vuillemin, directeur régional en Aquitaine, dans un courrier adressé en 1958 à André Decelle, à une période où l'entreprise s'efforce de poursuivre une politique de déconcentration[128].

Ces interférences sont toutefois sans commune mesure avec les formes d'intrusion que les agents d'EDF-GDF dénonçaient quelques années plus tôt. Les premières étaient visibles dès 1947, au moment de la création des centres de distribution[129]. Elles se poursuivent après, d'autres « affaires » montrant de semblables velléités d'ingérence. En mars 1958, la Fédération nationale des cadres supérieurs de l'électricité et du gaz, qui compte la quasi-totalité des chefs de file et de centre parmi ses adhérents, se plaint d'un climat difficile dans les unités. Elle l'attribue aux « interventions, qui deviennent trop fréquentes, de personnalités politiques pour des promotions ou des désignations de personnes[130] ». Cette déclaration fait certes partie d'un jeu syndical bien compris, qui a pour objectif de maintenir la pression sur les dirigeants d'EDF, au moment où ils essaient de trouver une issue définitive au problème des EPD. Mais elle montre également le souci de contenir le nombre de sollicitations extérieures. En août de la même année, M. Laroche, président de cette même Fédération, s'inquiète d'une lettre adressée le 21 mai précédent par la direction générale d'EDF à la FNCCR, à l'occasion de la mise en place des comités régionaux de la distribution.

---

127 Weller Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

128 Lettre du 11 avril 1958 (Arch. EDF, B. 943652).

129 *Cf.* chapitre 5.

130 « Nouvelle déclaration publique des cadres supérieurs de l'électricité et du gaz », mars 1958, p. 4 (Arch. EDF, B. 801635).

Elle fait état, selon lui, d'un engagement d'« information préalable des projets de nomination des Chefs de Centre » obtenu par les syndicats d'électricité[131]. Son organisation proteste contre une telle mesure. Face à cette levée de boucliers, Roger Gaspard est obligé de réagir et de donner des gages : il est hors de propos d'associer les élus locaux à la désignation des responsables de centre.

Le temps passant, ces prises de position apparaissent plus sporadiques, ce qui laisse à croire que les tentatives d'intervention des élus se font plus rares, qu'elles portent sur des dossiers mineurs ou qu'elles sont perçues comme moins illégitimes. À vrai dire, le risque d'intrusion n'est jamais totalement absent de la vie quotidienne de la Distribution. Envoyés directement à la direction générale d'EDF ou aux administrations d'État avec lesquelles l'entreprise est en contact régulier (Industrie, Agriculture, Intérieur), de nombreux courriers d'élus et de parlementaires tentent toujours d'intercéder en faveur de l'embauche d'une personne, d'une mutation ou d'un avancement. Mais le sort qui leur est réservé montre que ces demandes sont loin d'être systématiquement honorées, notamment à la fin des années 1960[132]. Désormais, EDF, qui n'est plus menacée par la perspective de création des EPD, peut plus facilement résister. D'une organisation assez perméable au sortir de la guerre, elle est devenue une institution qui sait désormais mieux se protéger, forte de la légitimité qu'elle a acquise.

———

Alors qu'elles s'inscrivaient auparavant dans un cadre contractuel, les interactions qui se nouent après-guerre entre les élus locaux et leur concessionnaire ont désormais pour nouveau décor le monopole et la bureaucratie paraétatique qui lui est attachée. Cette forme organisationnelle, que peu souhaitaient à la Libération, s'impose très rapidement, en réaction notamment aux risques de décentralisation que représente la mise en place des EPD. Elle finit par rapprocher EDF des administrations d'État

131 Lettre de M. Decelle à M. Laroche, président de la Fédération des cadres supérieurs du gaz et de l'électricité, datée du 7 août 1958 (Arch. EDF, B. 800698).

132 Arch. EDF, B. 800698, 891253 et 801036 (cartons de la direction générale d'EDF datant de la fin des années 1960). De même, il ne faudrait pas penser que les administrations de tutelle, qui sont elles aussi saisies de telles sollicitations (notamment pour des promotions dans les entreprises publiques), sont totalement poreuses. Sur le cas de Jean-Marcel Jeanneney, ministre de l'Industrie de 1959 à 1962 : Kocher-Marboeuf Éric, *op. cit.*, pp. 46-55.

présentes dans le paysage institutionnel local, notamment des Ponts et chaussées, avec qui l'entreprise partage plusieurs traits communs.

Cette mutation n'éradique pas toute capacité d'influence locale. À l'instar des fonctionnaires des services déconcentrés de l'État, les agents de la direction de la Distribution entretiennent des relations étroites avec les élus, en particulier dans les districts et les subdivisions. Ils y voient l'occasion de traduire en actes une culture de service public marquée par un souci de proximité et d'écoute vis-à-vis des usagers. Ils en retirent aussi des ressources individuelles et collectives qui favorisent leur autonomie professionnelle, en les affranchissant en partie des contraintes d'une organisation perçue comme pesante. Présente à d'autres niveaux de l'entreprise, cette attitude conciliante permet de comprendre pourquoi EDF réussit à devenir un acteur institutionnel reconnu, malgré les critiques récurrentes sur son caractère centralisateur et bureaucratique[133]. Mais si le monopole d'État paraît ainsi ouvert à son environnement, il n'y est pas totalement perméable. Il sait aussi y résister, au fur et à mesure que la FNCCR perd en audience et que les élus locaux, question de génération oblige, tendent à le considérer comme le responsable légitime de la gestion du service public.

---

133 Voir par exemple (de) Gravelaine Frédérique, O'Dy Sylvie, *op. cit.*, pp. 74-90 et Reynaud Charles, *op. cit.*, pp. 71-115.

Conclusion générale

Dans les années 1970, au moment où apparaissent les premiers signes d'une remise en cause d'EDF (contestation nucléaire, crise énergétique, etc), la distribution publique d'électricité fait partie intégrante des services publics nationaux, placés sous la tutelle de l'État. Pour les citoyens, les usagers et les élus, le temps est révolu où les communes étaient au centre de l'accès à la modernité électrique, synonyme de progrès et d'émancipation individuelle et collective. Le régime de la concession (loi du 15 juin 1906), qui est devenu une fiction juridique depuis la nationalisation, n'est connu que d'une petite communauté de spécialistes. La plupart des maires et des parlementaires en ignorent l'existence et pensent au contraire que l'État est le seul responsable de la fourniture d'électricité, via EDF. L'électrification rurale, qui draine pourtant des sommes importantes, reste invisible aux yeux d'une majorité de citoyens. Elle est gérée par des syndicats intercommunaux un peu à l'écart dans le paysage institutionnel. La péréquation nationale des tarifs domestiques de l'électricité est considérée par tous comme le résultat logique de la nationalisation et d'une conception jacobine du service public. Peu, y compris à EDF, se souviennent des négociations difficiles auxquelles cette mesure a donné lieu et du rôle décisif joué par les élus ruraux. Enfin, les régies, SICAE et SEM ayant résisté à la centralisation font figure de structures archaïques, témoins d'un autre temps, qui viennent rompre le bel ordonnancement établi autour d'EDF. Leurs usagers eux-mêmes n'en connaissent pas toujours l'existence et les confondent avec le grand monopole public. Bref, les dernières traces de la présence du monde local dans la gestion du secteur électrique semblent s'être perdues dans les limbes de l'histoire et n'affleurer que par petites touches, peu détectables, à la surface du monde des institutions, des sensibilités et des représentations collectives.

Les pouvoirs locaux, artisans du service public de l'électricité

C'est tout le sens et l'intérêt d'une démarche de type socio-historique que d'exhumer le rôle pourtant notable joué par les collectivités locales dans la formation du service public de l'électricité en France. Il s'explique très largement par ce qui a été la matrice originelle de ce pilier de la vie

politique, économique et sociale du XXe siècle : un réseau ancré, organisé et géré à ses débuts au niveau local. La rencontre entre des contraintes technico-économiques (l'impossibilité de transporter les flux électriques à longue distance, des centrales de production de petite taille) et une configuration institutionnelle nouvelle (les grandes lois de décentralisation de la Troisième République, un État peu interventionniste) place, à la Belle Époque, les communes au cœur même des enjeux liés au développement de la nouvelle énergie. Soucieuses de moderniser leur territoire, elles deviennent des interlocuteurs privilégiés des compagnies privées, voire une source de protection contre les incertitudes du marché et les aléas d'une innovation technique non encore stabilisée. Votée après plusieurs années de réflexions et de débats, la loi du 15 juin 1906 formalise ces relations et fait entrer la distribution d'électricité dans le champ de la délégation de service public.

Cette matrice originelle façonne de manière durable la dynamique de construction du service public de l'électricité en France et la trajectoire que prend l'intervention de l'État. Les ministères des Travaux publics (puis de l'Industrie), de l'Intérieur, de l'Agriculture et des Finances ne peuvent en effet agir sans tenir compte des pouvoirs locaux. Sauf à remettre explicitement en cause la compétence d'autorité concédante des communes, ce qui leur est quasiment impossible au plan politique, ils doivent constamment composer avec eux. Se dessine alors une forme d'influence locale qui s'exerce de deux manières interdépendantes. Elle joue tout d'abord sur la nature même du modèle de service public, c'est-à-dire sur le cadre d'interaction (organisation, compétences, procédures, règles, etc.) dans lequel sont définies les grandes décisions qui affectent la fourniture de l'électricité en France (partie 1 de l'ouvrage). Par rapport à d'autres groupes sociaux ayant, eux aussi, soutenu l'action de l'État, la principale contribution des pouvoirs locaux (au premier rang desquels figure la FNCCR) est de négocier le degré de centralisation du modèle, en œuvrant en faveur d'un « jacobinisme tempéré ». Ce cadre général étant posé à partir des années 1950 (mais jamais totalement stabilisé), l'influence des pouvoirs locaux peut également s'exercer sur le contenu même du service public, incarné par EDF (partie 2 de l'ouvrage). Elle explique que certains territoires soient un peu plus mis en avant, ainsi que des catégories d'usagers spécifiques. La présence des élus se fait alors sentir sur plusieurs grands dossiers, comme la tarification ou la politique d'investissements. Nous nous proposons à présent de revenir rapidement sur ces deux aspects, à travers une mise en perspective des dynamiques que nous avons pu observer.

La construction du service public comme processus de « délégation » étatique

Dans le contexte institutionnel de la Troisième République, l'intervention de l'État reste pendant longtemps prudente. Elle s'arrête aux frontières de la distribution, qui a été érigée en service public local à la suite de la loi du 15 juin 1906. Les maires restent en effet vigilants et tiennent à conserver la maîtrise d'un domaine qu'ils considèrent comme leur pré carré, dans la mesure où il leur procure une grande légitimité mais aussi, dans certains cas, des ressources financières appréciables.

Dans ce type de configuration institutionnelle, l'extension du champ d'intervention de l'État est facilitée par le soutien des élus locaux eux-mêmes, notamment ceux qui sont issus du monde rural. Constatant qu'au regard des évolutions techniques et économiques, la liberté contractuelle des communes devient factice, ces derniers jouent sur la tutelle étatique pour tenter d'inverser les rapports de force qui se sont cristallisés en faveur des compagnies privées, acteurs très influents et bien organisés autour du SPPDEE. L'enjeu pour eux est d'en finir avec ce qu'ils considèrent comme une politique malthusienne des grands groupes industriels, suspectés de favoriser leurs actionnaires, au détriment d'un développement plus rapide et plus diffus de l'énergie électrique. C'est dans ce contexte de fortes tensions voire de crise ouverte qu'il faut comprendre l'attitude « étatiste » des élus locaux. Il faut dire que, pour eux, l'État n'est pas un monstre froid, distant et anonyme mais un ensemble d'individus, d'administrations et d'institutions identifiés et connus. Il n'est pas un corps étranger et abstrait mais un partenaire bien concret, avec lequel des relations de travail sont déjà tissées (politiques d'assistance, d'hygiène, de logement, etc.), et que l'on peut mobiliser à des fins personnelles ou collectives. Il est fait de ministères (les Travaux publics, l'Intérieur, l'Agriculture) parfois tenus voire « colonisés » par les élus locaux, qui dispensent des ressources essentielles dans un pays en voie de modernisation. Se met alors en place, durant l'entre-deux-guerres, un jeu subtil entre les collectivités locales et l'État, qui voit chaque partenaire s'appuyer sur l'autre pour conforter sa position dans l'ordre institutionnel. Le processus d'étatisation du secteur électrique peut donc être lu comme le résultat d'une dynamique complexe de coopération entre « centre » et « périphérie », qui n'est pas sans rappeler le phénomène de « délégation » identifié par les historiens ayant analysé la formation des États[1]. Ces derniers ont bien mis en évidence comment certains groupes sociaux peuvent vouloir faire appel à une autorité centrale

[1] Lagroye Jacques, *op. cit.,* pp. 104-111.

(le roi, l'État, etc.) pour modifier les termes d'un jeu qui leur semble défavorable, et comment ce recours est, pour celle-ci, créateur de pouvoir et de légitimité. Dans le cas qui nous intéresse, ce sont les communes qui, se constituant en acteur collectif détenteur d'un quasi monopole de représentation des usagers (la FNCCR), jouent ce rôle décisif et *a priori* quelque peu contre-intuitif.

Cette dynamique de « légitimation croisée », qui voit les administrations d'État et la FNCCR s'épauler mutuellement, se déploie tout au long des années 1930. Grâce à l'entregent de ses adhérents et de ses dirigeants, la Fédération obtient une série de mesures qui équilibrent progressivement les rapports de force avec les compagnies privées. Soutiens de ces avancées, les administrations d'État bénéficient en retour d'une capacité nouvelle à agir, qui conforte leur rôle, y compris dans le domaine de la distribution. L'un des symboles de cette coopération active est l'appui apporté par la FNCCR au processus de nationalisation, à une période où les forces politiques font montre d'une certaine réticence en la matière. Même si la Fédération entend maintenir une dissociation entre distribution (aux mains des communes) et production-transport (confiés à l'État), ses réflexions et interventions dans l'espace politique sont très révélatrices du climat de collaboration qui règne alors avec l'État. Ses prises de position lors du vote de la loi du 8 avril 1946 sont décisives et en font l'un des acteurs clés de la création d'EDF et, partant, de l'extension de l'État-Providence.

À partir de la Libération, les termes de ce jeu se modifient quelque peu, au détriment des collectivités locales. Dans un contexte institutionnel propice, EDF et les administrations d'État s'affranchissent quelque peu de leurs « mandants », en rognant progressivement sur les prérogatives communales. La loi du 15 juin 1906 n'est jamais supprimée mais elle est dévoyée. L'un des éléments clés de cette recomposition des équilibres est l'échec de la mise en place des EPD promis par la nationalisation, censés concrétiser les aspirations des élus locaux en faveur d'une gestion décentralisée du secteur électrique. Cet épisode préfigure ce qui sera le mouvement général des années d'après-guerre : une lente émancipation – mais jamais totale – de l'État et de son monopole EDF vis-à-vis des élus, leurs alliés historiques. Il vient mettre un terme aux dernières velléités de décentralisation, imposant un cadre général d'interaction qui ne sera désormais plus remis en question.

Du soutien au groupe de pression : les pouvoirs locaux et le grand monopole EDF

Malgré ces offensives répétées, les communes et leurs groupements ne sont toutefois pas exclus des formes de régulation qui se mettent en place autour d'EDF. Le maintien de leurs prérogatives historiques (loi du 15 juin 1906), la menace de faire pression pour établir les EPD leur permettent d'être associés à bon nombre de décisions stratégiques et d'obtenir des contreparties parfois substantielles au renforcement de l'entreprise publique et de l'État. La réforme des tarifs de l'électricité constitue l'exemple le plus significatif de cette capacité d'action collective. Partenaire incontournable pour EDF, la FNCCR sait monnayer chèrement son concours. Dans un autre domaine, le régime de l'électrification rurale, pourtant régulièrement attaqué, perdure. Il permet aux élus ruraux de pouvoir mener une politique d'investissements assez soutenue dans les territoires qu'ils administrent, avec une autonomie réelle vis-à-vis du monopole public. Enfin, les régies, SICAE et SEM réussissent à se maintenir, offrant aux communes et conseils généraux qui les contrôlent une certaine liberté d'action dans l'affectation des bénéfices qu'elles génèrent. Grâce aux ressources juridiques et politiques qu'elles ont su conserver malgré la nationalisation, les collectivités locales, via la FNCCR, font ainsi partie, avec la CGT et les grands consommateurs industriels, des quelques acteurs clés qui façonnent durablement le secteur électrique. Comme eux, elles en orientent les décisions quotidiennes ou stratégiques, au profit des usagers domestiques qu'elles représentent en leur qualité d'autorité concédante des réseaux de distribution publique d'énergie.

Cette capacité d'action s'exerce toutefois de manière variable selon les périodes. Si elle est très forte dans les années 1950-1960, elle tend ensuite à s'étioler. EDF a su entretemps s'imposer dans le paysage institutionnel national. La création d'un parc de production centralisée, alimentant les usagers en énergie abondante et peu chère, a conforté l'image de l'entreprise et assimilé la modernité à l'action de l'État-Providence. Très mobilisés après-guerre, les élus locaux sont devenus quant à eux de moins en moins revendicatifs sur les questions d'électricité, préférant s'investir dans d'autres services publics. L'évolution de la FNCCR en témoigne, de la grande vitalité qu'elle connaît lors de sa création à l'apathie dont elle souffre à la fin des années 1970. Se referme alors une page importante de l'histoire du secteur électrique, qui aura vu les pouvoirs locaux œuvrer à l'installation et à la légitimation d'EDF. Elle fait place à une nouvelle ère, dans laquelle ceux-ci restent certes présents, mais dans un rôle d'ajustement plus marginal.

Malgré ce déclin progressif, l'intervention des élus locaux laisse une empreinte durable sur le modèle de service public. Elle contribue à en forger deux traits caractéristiques majeurs. Son implantation territoriale tout d'abord, qui se fait sur une base départementale et non pas régionale, comme l'auraient souhaité certains partisans de la nationalisation. Son fort degré de solidarité et d'intégration territoriale ensuite, qui résulte de l'adoption d'une péréquation géographique des tarifs BT (prix identiques entre villes et campagnes), de la défense des intérêts des usagers domestiques (aidés par d'autres catégories de consommateurs) et de l'instauration de mécanismes de mutualisation des investissements (Facé pour l'électrification rurale, ristournes et fonds de péréquation pour les régies). Sans la pugnacité des pouvoirs locaux, notamment à travers la FNCCR, ces deux éléments constitutifs du modèle français de service public n'auraient certainement pas été aussi solidement établis.

Un autre regard sur la centralisation politico-administrative

Étudier la formation du service public de l'électricité permet aussi de réinterroger le processus de centralisation politico-administrative qui se déploie en France entre les débuts de la Troisième République et les années 1970. Si l'historiographie recèle de nombreux travaux portant sur l'analyse des rapports entre État et pouvoirs locaux à différentes périodes[2], très peu d'entre eux se sont attachés à en saisir les dynamiques sur la longue durée. Les quelques recherches qui se sont penchées sur la question offrent finalement une lecture assez convergente et univoque, sous l'angle de la concurrence et de la résistance. Elle est présente dans le travail que Patrick Le Lidec a consacré à l'Association des maires de France (AMF), qui donne à voir une institution qui se positionne très souvent dans un rôle de défense des droits des pouvoirs locaux, face aux attaques répétées de l'État[3]. Elle sous-tend également les études consacrées à la vicinalité et aux politiques sociales[4]. Dans le premier cas, Jean-Claude Thœnig montre

[2] Comme les Troisième et Cinquième Républiques, analysées respectivement par les socio-historiens (Payre Renaud, Pollet Gilles, *op. cit.*) et les chercheurs du Centre de sociologie des organisations (Crozier Michel, Thœnig Jean-Claude, *art. cit.* ; Grémion Pierre, *op. cit.*). Pour une synthèse, nous renvoyons le lecteur au tome 1 de notre mémoire de HDR (Poupeau François-Mathieu, *op. cit.*).

[3] Le Lidec Patrick, *op. cit.*

[4] Thœnig Jean-Claude, *L'administration des routes et le pouvoir départemental…*, *op. cit.* ; Pollet Gilles, *art. cit.*

bien comment les pouvoirs locaux (les conseils généraux en l'occurrence) ont du mal à contrecarrer l'action centralisatrice menée par un grand corps d'État (les Ponts et chaussées). Dans le second, c'est l'incapacité des élus locaux à résister au passage progressif d'une logique assistancielle (sous la responsabilité des communes) à une logique assurantielle (avec un mode de régulation sectoriel et non plus territorial) qui est mise en évidence, confortant là encore la thèse d'une irrésistible étatisation.

Entre rivalité et alliance, les dynamiques « centre périphérie » en France

L'analyse de la construction du service public de l'électricité offre un autre regard, plus complexe et ambivalent, sur la dynamique de centralisation politico-administrative. Elle oblige à rompre quelque peu avec la vision d'un « jeu à somme nulle » postulant que tout gain obtenu par l'État se ferait au détriment des pouvoirs locaux, et inversement. En effet, si les phénomènes de concurrence entre échelons de gouvernement sont bien présents tout au long de l'histoire du secteur électrique, ils ne sauraient décrire à eux seuls l'ensemble des processus à l'œuvre. Les mécanismes de « délégation » et de « légitimation croisée » montrent bien que l'intervention de l'État a pu parfois être favorisée par les pouvoirs locaux eux-mêmes, dans une logique de profit partagé. Ce soutien *a priori* paradoxal renvoie au fait que l'enjeu pour les élus n'est pas nécessairement de préserver coûte que coûte leurs prérogatives. Il est aussi et surtout de résoudre les problèmes concrets auxquels ils sont confrontés, ce qui les pousse aussi à penser en termes de capacité d'action. Cette conception des rapports avec l'État est très présente dans le secteur électrique d'avant-guerre, où la question majeure pour les élus reste l'accès de la population à une énergie peu chère et disponible. On la retrouve également après la nationalisation, dans la stratégie suivie par les dirigeants de la FNCCR, qui préfèrent composer avec EDF pour obtenir des résultats plutôt que de suivre une ligne d'opposition intransigeante, jugée stérile. En somme, c'est au prix de l'aliénation des libertés communales (la compétence d'autorités concédantes) au profit d'un pouvoir d'influence collectif (faire pression sur le monopole public) que les élus acceptent et soutiennent une plus grande intervention de l'État, estimant qu'elle pourra leur permettre de sortir d'un rapport de force asymétrique avec les compagnies privées. Le cas vaut surtout pour les communes rurales, qui apparaissent le plus en position de faiblesse dans leurs rapports avec les concessionnaires, alors qu'une demande sociale se construit autour de l'accès à l'énergie électrique. Mais les villes, moyennes ou grandes, sont également concernées. Beaucoup

d'entre elles suivent le mouvement initié par la FNCCR, estimant qu'il contribuera à renforcer leur action au niveau local, sans remettre en question leurs intérêts.

Ainsi donc, la dynamique de centralisation politico-administrative ne saurait être appréhendée de manière uniforme, sous le seul prisme de la rivalité voire de l'opposition frontale entre État et pouvoirs locaux. Elle ne saurait être non plus réduite à un processus de transformation global, qui renvoie aux changements de régime (renforcement de l'exécutif et déclin du poids du Parlement consécutif au passage vers la Cinquième République) ou de contextes (crise économique des années 1930, conflit mondial, reconstruction et modernisation), favorables à l'affirmation de l'État. L'histoire du service public de l'électricité nous suggère au contraire de décliner cette dynamique au pluriel, en fonction des spécificités propres à chaque domaine : enjeux d'action publique, rapports de force institutionnels, degré d'implication des élus locaux, caractéristiques technico-économiques, etc. À partir de ces configurations se dessinent des trajectoires de (dé)centralisation singulières, qui donnent lieu à des agencements très variés dans les services en réseaux, le logement, l'urbanisme, la santé ou l'action sociale, loin d'une vision homogène du système politico-administratif français[5].

Jouer l'État contre les villes : les élus ruraux et la centralisation

Il est fréquent d'associer État et poids des élus ruraux dans l'étude du système institutionnel français. Mais, au final, peu de travaux ont documenté avec précision cette alliance. Les analyses en restent souvent à un niveau d'assez grande généralité, mettant en évidence le rôle du Sénat (écho des intérêts des édiles ruraux), les effets du cumul des mandats (qui profite aux notables départementaux) ou la méfiance historique de l'État vis-à-vis des communes urbaines (crainte d'une trop forte autonomie). L'un des apports de cette monographie est de mettre au jour de manière un peu plus détaillée cette interpénétration entre État et élus ruraux, au détriment des villes.

5 Cette critique s'adresse en particulier au modèle de la « régulation croisée » (Crozier Michel, Thœnig Jean-Claude, *art. cit.*). Proposant un schéma d'interaction État-collectivités locales très générique, il ne restitue pas les particularismes sectoriels, héritiers de constructions socio-historiques multiples.

Bien que soutenue également par certains maires urbains, la dynamique de « délégation » que nous avons décrite plus haut est, pour une large part, nourrie par les édiles issus du monde rural. Pour eux, l'existence de sociétés privées puissantes n'est pas le seul frein au développement de l'énergie électrique dans les campagnes. Une partie des problèmes tient également au fait que beaucoup de villes font « cavalier seul » et ne cherchent pas à épauler leurs efforts. Certes, des formes de solidarité territoriale apparaissent à partir de l'entre-deux-guerres. L'intercommunalité électrique, qui se développe à grande échelle, permet aux municipalités rurales d'être moins isolées et de mutualiser leurs moyens humains et financiers pour améliorer le sort de leur population. De même, de nombreux conseils généraux s'emparent des questions d'électricité et deviennent des soutiens à l'électrification des campagnes. Mais ces expériences ne changent pas radicalement la donne. Elles n'arrivent pas, bien souvent, à fédérer les villes, qui restent à l'écart de ce mouvement d'entraide territoriale. Aussi, faute de pouvoir impulser une vraie dynamique à l'échelle départementale, les élus ruraux considèrent l'espace politique national comme un horizon souhaitable, à même de « forcer » les villes à partager les coûts de l'électrification. Il faut aussi avoir en tête ce projet politique pour comprendre le processus d'appel à l'État. Celui-ci ne vise pas simplement à rétablir des rapports de force plus favorables entre l'ensemble des communes et les compagnies privées. Il cherche également à faire advenir ce que beaucoup d'élus ne peuvent obtenir localement : un traitement égalitaire entre territoires urbains et ruraux.

Grâce à l'État, de nouveaux mécanismes de « mise en solidarité » sont institués. Les villes sont d'abord obligées de soutenir l'effort d'électrification rurale, via la création du Facé et les sommes importantes qu'il prélève sur les recettes des consommateurs urbains. Elles doivent également accepter de contribuer à la réduction des écarts tarifaires, à travers les décrets-lois de 1935 et 1938. Elles ne peuvent s'opposer enfin à une péréquation départementale (puis nationale) des prix BT, faute d'être présentes lors des discussions avec EDF. L'ensemble de ces décisions, qui touchent très directement à leurs compétences d'autorités concédantes, instaurent des formes d'interdépendance nouvelles, auxquelles elles ne peuvent finalement pas résister.

Ce travail montre que, dans ce processus d'alliance entre l'État et le monde rural, les associations d'élus jouent un rôle majeur, souvent peu étudié en tant que tel. Elles constituent un puissant levier de transformation politique, aux côtés d'autres canaux plus classiques, comme le Parlement ou l'accès direct à l'État (colonisation de certains ministères, participation à des commissions *ad hoc*, etc.). L'action de la FNCCR l'illustre bien. Bien

qu'affichant, avec l'Association des maires de France (AMF), un certain « œcuménisme », la Fédération reste profondément marquée par les origines rurales de ses membres. La grande majorité de ses adhérents sont maires de petits villages ou conseillers généraux. Ses instances dirigeantes sont trustées par les présidents des syndicats d'électrification, qui cumulent parfois cette fonction avec celle de sénateur ou de président de conseil général. Cette prégnance du monde rural marque durablement l'action de la FNCCR et se retrouve dans les formes de compromis qu'elle accepte de nouer avec l'État et EDF. Ainsi, elle joue un rôle pour le moins ambigu dans la défense des régies urbaines, estimant que leur généralisation irait à l'encontre d'un traitement uniforme des territoires. Elle accepte une plus forte emprise d'EDF sur l'activité de distribution, en échange de mesures favorables aux communes rurales (maintien du régime de l'électrification rurale, péréquation géographique des tarifs domestiques, etc.). Ces dispositions ne génèrent pourtant aucune action collective de la part des élus urbains, incapables de se doter d'instances représentatives autonomes. Dépendant de la FNCCR sur les questions d'énergie (et, dans une moindre mesure, de l'AMF, peu présente dans ce domaine), les villes ne peuvent ainsi participer aux discussions qui déterminent l'avenir du secteur électrique. Elles ne peuvent jouer que sur la négociation bilatérale, via leurs maires, qui disposent, grâce notamment au cumul des mandats, d'une certaine écoute de la part d'EDF et des tutelles de l'État. Mais cette capacité à agir porte plus sur des aménagements en faveur des finances municipales (redevances) que sur la défense des usagers, ces derniers subissant, sans en être pleinement conscients, les décisions adoptées par la coalition dominante.

Élus ruraux, innovations et État-Providence

L'étude du service public de l'électricité nous offre enfin, en droite ligne de ce qui vient d'être dit, un autre regard sur le monde rural, loin des clichés assimilant ses élus et leurs représentants à des acteurs passifs face à l'État, sans réelle capacité de réflexion et d'analyse. Les prises de position de la FNCCR montrent au contraire qu'il peut être lui aussi porteur d'innovations et de réformes. Celles-ci ne sont pas l'apanage des seules villes, souvent considérées par les historiens et politistes comme des « laboratoires de l'État-Providence », à l'avant-garde de certaines politiques publiques[6].

[6] Gaudin Jean-Pierre, *op. cit.* ; Topalov Christian (dir.), *op. cit.* ; Pollet Gilles, *art. cit.* ; Dumons Bruno, Pollet Gilles, *op.cit.* ; Payre Renaud, *op.cit.* ; Chamouard Aude, *op. cit.*

Née en 1933, la FNCCR ne se contente pas, en effet, de réclamer des ressources toujours plus nombreuses pour moderniser les territoires, notamment les zones rurales. Elle s'impose dès les premières années de son existence comme un vrai lieu de réflexion, qui entend participer aux débats qui se font jour pour inventer un nouveau modèle de service public. Le bulletin qu'elle publie fait état d'expériences étrangères, dans lesquelles elle puise des éléments pour expliquer le retard de la France en matière d'électrification, qu'elle attribue au comportement frileux des sociétés privées. Elle soutient l'initiative du petit village de Magnet, situé dans l'Allier, qui mène à partir de 1937 une action innovante et originale en direction des usagers ruraux, en les incitant à se doter d'appareils électriques grâce à un accompagnement et à une tarification adaptés. Ce faisant, la FNCCR est rapidement reconnue comme un partenaire légitime et précieux pour les administrations d'État, qui plaide pour un « keynésianisme rural » liant nécessité d'une intervention publique et électrification du territoire national. Georges Gilberton, son inamovible délégué général, incarne bien cette figure de l'expert du monde local, fort de son bagage technique, de son expérience du terrain et de sa connaissance des arcanes du fonctionnement politico-administratif. Ce rôle de la FNCCR se perpétue après-guerre, notamment lors de la grande réforme tarifaire des années 1960. À cette occasion, la Fédération se positionne comme un vrai partenaire pour EDF, qui sait décrypter ses modèles économiques et anticiper leurs conséquences pour les usagers. Dans ce domaine, comme dans d'autres, elle se fait aussi force de proposition pour offrir des alternatives et infléchir certains choix stratégiques majeurs. Ainsi, bien loin d'apparaître comme totalement soumis à l'État et à ses fonctionnaires, les élus ruraux font montre d'une capacité d'initiative et d'innovation qui n'a rien à envier à celle des villes.

Le service public de l'électricité comme marché politique

Au-delà de ce qu'elle nous dit sur la construction de l'État-Providence, la mise au jour des formes d'influence du monde local sur le « modèle EDF » permet enfin de mieux comprendre et caractériser les mécanismes de régulation du service public de l'électricité tel qu'il se stabilise après la nationalisation. Pour paraphraser les théoriciens des coûts de transaction, alors qu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale, cette régulation reposait encore sur le « marché » (certes déjà encadré par la puissance publique), elle glisse progressivement, avec l'avènement d'une économie administrée, vers

un nouveau type de coordination, fondé quant à lui sur la « hiérarchie ». Dans la configuration post-nationalisation, les relations avec l'État priment désormais. Des logiques moins marchandes prédominent, qui relèvent de plus en plus de rationalités institutionnelles : rapport de force entre groupes économiques et sociaux, négociation politique, légitimité des partenaires, maintien de l'ordre institutionnel, etc. Elles sont constitutives d'un « marché politique » du service public de l'électricité, dont les lignes qui suivent vont s'attacher à préciser les mécanismes fondamentaux.

Les mécanismes du marché de l'allocation politique des ressources

Le premier mécanisme de fonctionnement de ce « marché politique » est de type néo-corporatiste. Il comprend l'ensemble des échanges qui se nouent, au niveau national, entre l'État, EDF et les groupes économiques et sociaux qui se sont constitués pour faire valoir leurs idées et leurs intérêts. Les relations portent essentiellement sur la tarification et les investissements, éléments clés d'un secteur alors structuré autour d'une logique de l'offre. Pour la tarification, il s'agit de peser sur les arbitrages réalisés entre catégories d'usagers : gros industriels, petites et moyennes entreprises, artisans, commerçants, agriculteurs, collectivités locales, abonnés domestiques, etc. Pour les investissements, l'enjeu est, d'une part, de défendre les sommes affectées à la distribution (par rapport à la production et au transport), d'autre part, de répartir les crédits de cette branche entre les différents territoires.

Dans ces deux domaines clés, les décisions prises par EDF peuvent être présentées comme le fruit d'une rencontre entre une « offre » technocratique de gestion du service public (faire porter les coûts sur une catégorie d'usagers, en fonction des prix de revient ; investir sur un type de territoire, selon les priorités budgétaires) et une « demande » politique de prise en compte d'intérêts catégoriels ou territoriaux. Cette « demande » n'émerge pas spontanément. Elle n'est pas pluraliste non plus. Elle est le fruit d'un travail de construction politique qui permet à certains groupes économiques et sociaux de devenir des interlocuteurs privilégiés de l'État et de son bras armé EDF. En l'espèce, deux forces principales occupent une position hégémonique dans le secteur électrique d'après-guerre : l'ANUE (relais de la grande industrie, proche du CNPF) et la FNCCR (défenseur des élus ruraux et des petits usagers). Certes, d'autres acteurs peuvent intervenir (CGT, associations de consommateurs, etc.). Mais leur audience est plus réduite, eu égard à leur objet social ou faute

d'avoir su se constituer en partenaire incontournable sur ces questions. Formant un duopole de représentation des usagers, l'ANUE et la FNCCR peuvent ainsi influencer durablement l'action de l'État, dans la mesure où elles rendent plus « visibles » les mandants qu'elles défendent. Elles façonnent la répartition des coûts entre consommateurs. Elles influencent l'allocation des ressources financières. Elles sont au cœur des arbitrages lorsque surviennent des conflits dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le second mécanisme est de l'ordre de la négociation et du compromis informels ponctuels. Il porte sur des enjeux non plus « macro sectoriels » (autour de la définition des grands principes d'action) mais localisés, lorsque les décisions prises au niveau central doivent être appliquées sur le terrain. Dans ce processus d'articulation, les élus locaux jouent un rôle essentiel d'intermédiaire entre les usagers et EDF. Mais peuvent aussi intervenir des groupes économiques et sociaux ou des institutions exclus des échanges néo-corporatistes : syndicats professionnels, organismes consulaires (chambres de commerce ou d'agriculture), associations diverses, etc. Les relations portent alors sur l'application des règles universelles négociées en amont : atténuer les effets d'une décision nationale sur un usager, obtenir des crédits d'investissements supplémentaires, déroger à une procédure de gestion trop longue, etc. Ces adaptations sont le plus souvent assurées par les agents des centres d'EDF-GDF, qui sont très ancrés dans les territoires. Dans ce type de configuration institutionnelle, proche du modèle de l'administration territoriale républicaine, c'est moins l'importance « commerciale » de l'interlocuteur qui compte que son statut, son poids et sa légitimité à agir. Cette capacité de médiation et de négociation permet alors d'introduire une forme de différenciation dans un système qui, idéalement, ne saurait en souffrir.

Cette métaphore du marché politique a certes ses limites. Les dirigeants et agents d'EDF n'agissent pas simplement en fonction de la « surface institutionnelle » de leur partenaire. Rentrent aussi en ligne de compte des dimensions qui ne rendent pas ce « marché » pur et parfait : les valeurs des agents d'EDF et la conception qu'ils se font du service public et des principes de justice qui lui sont attachés, leur habitus[7], la pression des groupes ou collectifs de travail auxquels ils appartiennent, leur capacité à mobiliser des arguments délégitimant la demande, etc. Ainsi, un élu important intercédant en faveur d'un usager n'est pas

---

7 Ce que suggère Pierre Bourdieu lorsqu'il analyse le système politico-administratif français (« Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, pp. 86-96).

nécessairement écouté et des considérations techniques ou économiques peuvent l'emporter. Dans beaucoup de cas, loin d'être totalement poreuse, l'entreprise publique sait résister aux pressions de son environnement. Les refus qu'elle peut signifier permettent d'ailleurs à ceux qui la sollicitent, qui ne sont pas toujours convaincus du bien-fondé de leur demande, de pouvoir disposer d'éléments « objectifs » ne les mettant pas en situation d'échec. Aussi faut-il prendre cette figure du « marché politique » pour ce qu'elle est : une métaphore heuristique pour comprendre, en tendance, la nature des échanges qui structurent le fonctionnement du secteur électrique d'après-guerre.

Un marché politique mis au service du grand projet technocratique d'EDF

Cette métaphore est également stimulante en ce qu'elle permet de sortir d'une vision par trop consensuelle de la régulation du service public de l'électricité, avant les grands changements qui vont l'affecter à partir des années 1990. Comme dans toute forme de marché, le mode d'allocation et de redistribution des ressources délimite des groupes de gagnants et de perdants. En termes catégoriels, les gros industriels et les usagers domestiques apparaissent comme les grands bénéficiaires des décisions prises après-guerre, au regard de l'influence exercée sur EDF par l'ANUE et la FNCCR. En creux, les plus petites entreprises, les artisans et les commerçants, qui sont peu défendus, sont moins privilégiés. En termes territoriaux, les usagers des zones rurales isolées ou dépourvues de moyens de production tirent eux aussi des avantages substantiels, grâce à l'entregent de la FNCCR. Le Facé permet de drainer à leur profit des sommes importantes et de les « sanctuariser » durablement, malgré certains ajustements financiers. La péréquation tarifaire entraîne quant à elle des transferts économiques non négligeables. Au regard de ces bénéfices, les usagers des villes semblent moins favorisés, dans la mesure où ils supportent largement les coûts de la solidarité territoriale. Leurs seuls avantages sont liés à leur statut de contribuables, dans la mesure où beaucoup de municipalités (surtout les plus importantes) réussissent à maintenir des montants parfois élevés de redevances de concession.

C'est au croisement de ces différentes formes de redistribution que se dessinent les grandes catégories de bénéficiaires du service public de l'électricité. Bien qu'étant très substantiels, ces transferts financiers ne font pourtant l'objet d'aucune contestation significative de la part des usagers ou des élus. Les critiques récurrentes contre EDF portent plutôt sur son

fonctionnement bureaucratique ou sa morgue technocratique, symbolisée notamment par son appui à la filière électronucléaire[8]. On peut interpréter ce silence en mettant en avant des explications de type culturaliste, à savoir l'attachement des Français à une conception jacobine de la Nation, leur propension à se reposer sur l'État ou le fort degré de confiance qu'ils témoignent à l'égard des grands corps d'ingénieurs, auxquels ils délèguent le soin de définir l'intérêt général. On peut y voir aussi la manifestation d'une aptitude de l'État et d'EDF à associer à leurs choix stratégiques les forces dominantes du système institutionnel français d'après-guerre (grands industriels, élus ruraux, CGT). C'est aussi grâce à cette capacité d'intégration, rendue possible par une gestion de type monopolistique[9], que peut se comprendre l'acceptation de l'ordre établi, y compris par les élus locaux.

Grâce à ce soutien constant, EDF a pu finalement devenir ce qu'elle incarne dans les années 1970, à la veille d'une nouvelle ère de son histoire : une grande entreprise publique, symbole de la « grandeur » de la France[10] et de sa modernité. En s'assurant, grâce à la connivence des élus ruraux, le contrôle effectif de la branche distribution, les dirigeants d'EDF n'ont pas fait que préserver l'unité du monopole et doter l'État d'une vraie capacité d'action. Ils ont pu aussi et surtout se donner les moyens de mener à bien le projet productiviste dont ils rêvaient : fournir au pays une énergie abondante et bon marché, grâce au programme électronucléaire. L'histoire du secteur électrique est aussi, parmi d'autres récits possibles, celle de cette alliance assez étonnante entre une technocratie triomphante et un monde rural en déclin démographique, paradoxe s'il en est d'un modèle de service public qui a profondément marqué l'avènement de l'État-Providence en France au cours du XX[e] siècle.

---

8 Simonnot Philippe, *op. cit.* ; Topçu Sezin, *La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée*, Paris, Seuil, 2013.

9 L'absence de concurrence permet en effet à EDF d'assumer plus facilement les coûts afférents à ces compromis et de les imposer, sans vrai débat démocratique, à l'ensemble de la population.

10 Hecht Gabrielle, *op. cit.*

Bibliographie

Histoire de l'électricité, de l'énergie et d'EDF

Articles, thèses et ouvrages universitaires

AHEF, *La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ?*, Paris, AHEF-PUF, 1996.

Banal Michel, « L'électricité pendant la Première Guerre Mondiale », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 892-950.

Barjot Dominique, « Équiper », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 631-692.

Barreau Élisabeth, *Le rôle de l'administration locale dans l'électrification de la Nièvre (1890-1939)*, thèse de doctorat de sciences historiques et philologiques, Paris, École pratique des hautes études, 2004.

Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *Lumières sur la banlieue. Histoire du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC)*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 2013.

Beltran Alain, « Une législation peu favorable », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 379-383.

Beltran Alain, « Les freins institutionnels », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 399-403.

Beltran Alain, « Les débuts de l'électrification parisienne », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 403-410.

Beltran Alain, « La production thermique », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 694-716.

Beltran Alain, *La ville-lumière et la fée électricité. L'énergie électrique dans la région parisienne : service public et entreprises privées*, Paris, Éditions Rive droite, Institut d'Histoire de l'Industrie, 2002.

Beltran Alain, Bouneau Christophe, Bouvier Yves, Varaschin Denis, *État et énergie, XIXe-XXe siècles*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009.

Beltran Alain, Carré Patrice A., *La fée et la servante. La société française face à l'électricité, XIXe-XXe siècle*, Paris, 1991.

Berthonnet Arnaud, « La tarification du transport de l'énergie électrique en France avant la Nationalisation. Étude historique et économique », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, numéro spécial, décembre 1999.

Bonaïti Jean-Pierre, « La décentralisation dans la loi de 1946. Du compromis introuvable à l'accommodement implicite », in AHEF, *La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ?*, Paris, AHEF-PUF, 1996, pp. 173-193.

Bouneau Christophe, « Le transport d'énergie et l'interconnexion », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 777-902.

Bouneau Christophe, *Modernisation et territoire. L'électrification du grand Sud-Ouest de la fin du XIXème siècle à 1946*, Bordeaux, Fédération Historique du Sud-Ouest, 1997.

Bouneau Christophe, *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIXe siècle au milieu du XXe siècle*, Bordeaux, MSHA, 2008.

Bouneau Christophe, « Les rapports entre EDF et les collectivités locales. À la recherche d'une régulation territoriale », in : Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie, *Histoires électriques. EDF a 70 ans*, Fondation EDF, 2016, pp. 96-129.

Bouthillier Guy, *La Nationalisation du gaz et de l'électricité en France. Contribution à l'étude des décisions politiques*, thèse de sciences politiques, FNSP, Paris, 1968.

Bouvier Yves, *Connexions électriques. Technologies, hommes et marchés dans les relations entre la Compagnie générale d'électricité et l'État. 1898-1992*, Bruxelles, Peter Lang, 2014.

Bungener Martine, « L'émergence d'une doctrine économique », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 343-361.

Cardot Fabienne, « Le milieu des électriciens », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 17-53.

Caron François, « Dynamismes et freinages de la croissance industrielle », in Braudel Fernand, Labrousse Ernest, *Histoire économique et sociale de la France*, 4, premier volume (années 1880-1914), Paris, PUF, 1979, pp. 241-284.

Caron François, « Les solutions techniques », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 394-399.

Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991.

Chick Martin, *Electricity and Energy Policy in Britain, France and the United States since 1945*, Cheltenham Northampton, Edward Elgar, 2007.

Choi Hyang-Lan, *Énergie Électrique du Nord de la France (1907-1946). L'histoire d'une grande entreprise de production – transport – distribution de l'électricité*, thèse de doctorat d'histoire contemporaine, Université de Paris-Sorbonne (Paris IV), 2005.

Deschizeaux Patricia, « La Régie grenobloise de gaz et d'électricité de 1882 à 1945 : l'histoire d'une impossible indépendance », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, pp. 103-115.

Dreyfus Michel, « Les activités sociales et culturelles à l'E.D.F.-G.D.F. », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 255-315.

Durand Pierre, *Marcel Paul. Vie d'un « Pitau »*, Paris, Messidor / Temps actuels, 1983.

Évesque Jacques, *La nationalisation de l'électricité*, thèse de doctorat de droit, Université de Paris, 1947.

Fernandez Alexandre, *Économie et politique de l'électricité à Bordeaux (1887-1956)*, Talence, Presses Universitaires de Bordeaux, 1998.

Frost Robert L., *Alternating currents. Nationalized Power in France, 1946-1970*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1991.

Gérôme Noëlle, « Généalogie de la vie quotidienne d'un agent de secteur des années 1920 aux années 1950 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 11, juin 1988, pp. 61-76.

Gérôme Noëlle, *Gestes et métiers de l'énergie*, Messidor / Éditions sociales, Paris, 1989.

Giandou Alexandre, *La Compagnie Nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'État*, Grenoble, PUG, 1999.

Giraud Jean-Marie, *Gaz et électricité à Lyon (1820-1946). Des origines à la nationalisation*, thèse de doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon II, 1992.

Granovetter Mark, McGuire Patrick, Schwartz Michael, "Thomas Edison and the Social Construction of the Early Electricity Industry in America", in : Swedberg Richard (ed), *Explorations in Economic Sociology*, New York, Russell Sage Foundation, 1993, pp. 213-246.

GRELON André, « La formation des ingénieurs électriciens », in : LÉVY-LEBOYER Maurice, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 162-220.

HANNAH Leslie, *Electricity before Nationalization. A Study of the Development of The Electricity Supply Industry in Britain to 1948*, London, Basingstoke, Macmillan Press, 1979.

HECHT Gabrielle, *Le rayonnement de la France. Énergie nucléaire et identité nationale après la seconde guerre mondiale*, Paris, La Découverte, 2004.

HUGHES Thomas P., *Networks of Power. Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1983.

JOLY Hervé, « Les ingénieurs du corps des Ponts et chaussées dans les compagnies électriques : la nationalisation avant la nationalisation », in : BARJOT Dominique, CŒURÉ Sophie, MORSEL Henri (dir.), *Stratégies, gestion, management. Les compagnies électriques et leurs patrons (1895-1945)*, Paris, AHEF-PUF, 2001, pp. 455-473.

KUISEL Richard, *Ernest Mercier, French technocrat (1878-1955)*, Berkeley Los Angeles, University of California Press, 1967.

LANTHIER Pierre, « Le patronat », in : LÉVY-LEBOYER Maurice, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 221-247.

LÉVY-LEBOYER Maurice, « Introduction générale », in : LÉVY-LEBOYER Maurice, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 13-25.

LÉVY-LEBOYER Maurice, « Panorama de l'électrification », in : LÉVY-LEBOYER Maurice, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 27-127.

LÉVY-LEBOYER Maurice, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994.

LORCIN Jean, « Du socialisme municipal au libéralisme. Le régime de la production et de la distribution de la force motrice à Saint-Étienne (Loire) avant 1914 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 12, 1988, pp. 61-82.

MCGUIRE Patrick, GRANOVETTER Mark, SCHWARTZ Michael, *The Social Construction of Industry. Human Agency in the Development, Diffusion, and Institutionalization of the Electric Utility Industry*, New York, Cambridge University Press, 1999.

MONNIER Lionel, *La tarification de l'électricité en France*, Paris, Économica, 1983.

MORSEL Henri, « Les groupes dans les industries électriques en France avant la nationalisation », *Cahiers d'histoire*, tome 26, n° 4, 1981, pp. 365-376.

MORSEL Henri, « Problèmes d'économie électrique », in : CARON François, CARDOT Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 496-504.

MORSEL Henri, « L'électricité dans l'économie générale du pays », in : CARON François, CARDOT Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 505-550.

MORSEL Henri, « L'électricité thermique », in : CARON François, CARDOT Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 551-593.

MORSEL Henri, « La formation d'un grand patronat », in : CARON François, CARDOT Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 747-780.

MORSEL Henri, « La politique professionnelle : de la liberté d'entreprendre à l'intervention de l'État », in : CARON François, CARDOT Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 780-801.

MORSEL Henri, « La multiplicité des organisations de défense patronale de l'électricité », in : LÉVY-LEBOYER Maurice, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 263-270.

MORSEL Henri, « La production hydraulique », in : LÉVY-LEBOYER Maurice, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 733-777.

MORSEL Henri, « Réflexions sur la nationalisation de l'électricité », in : LÉVY-LEBOYER Maurice, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 1334-1354.

MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996.

MOUTET Aimée, « L'industrie électrique dans la rationalisation de l'entre-deux-guerres », in : BARJOT Dominique, CŒURÉ Sophie, MORSEL Henri (dir.), *Stratégies, gestion, management. Les compagnies électriques et leurs patrons (1895-1945)*, Paris, AHEF-PUF, 2001, pp. 119-135.

NADAU Thierry, « L'électrification rurale », in : LÉVY-LEBOYER Maurice, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 1199-1232.

NADAU Thierry, « Le financement de l'électrification rurale dans l'entre-deux-guerres », in : TRÉDÉ-BOULMER Monique, *Le financement de l'industrie électrique (1880-1980)*, Paris, AHEF, 1994, pp. 103-114.

OUTRE-MERS (Revue d'histoire), « L'électrification outre-mer de la fin du XIXe siècle aux premières décolonisations », numéro spécial, tome 89, n° 334-335, 2002.

PAQUIER Serge, WILLIOT Jean-Pierre (dir.), *L'industrie du gaz en Europe aux XIXe et XXe siècles*, Bruxelles, Peter Lang, 2005.

Picard Jean-François, Beltran Alain, Bungener Martine, *Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Paris, Dunod, 1985.

Poupeau François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité territoriale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, 2007, pp. 599-628.

Poupeau François-Mathieu, « Des passeurs vers la modernité : les Conseils généraux et l'électrification de la France pendant l'entre-deux-guerres », *Pour mémoire*, Comité d'histoire du medde, n° HS, Hiver 2015-2016, pp. 159-165.

Ramunni Girolamo, « La mise en place du système électrotechnique », in : Caron François, Cardot Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, pp. 308-376.

Ramunni Girolamo, « Les réseaux et l'interconnexion », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 516-623.

Simonnot Philippe, *Les nucléocrates*, Grenoble, Presses Universitaires, 1978.

Siwek-Pouydesseau Jeanne, *Les syndicats des grands services publics et l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 1993.

Straus André, « Le financement de l'industrie électrique par le marché financier », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 904-954.

Suzor Caroline, *Le groupe Empain en France. Une saga industrielle et familiale*, Bruxelles, Peter Lang, 2016.

Termeau Jacques, « L'électrification des campagnes sarthoises depuis la Seconde Guerre mondiale », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, pp. 35-54.

Topçu Sezin, *La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée*, Paris, Seuil, 2013.

Trédé Monique, *Électricité et électrification dans le monde (1880-1980)*, Paris, AHEF-PUF, 1992.

Varaschin Denis, *La société lyonnaise des forces motrices du Rhône (1892-1946). Du service public à la nationalisation*, thèse de doctorat d'histoire, Université Pierre-Mendès-France – Grenoble II, 1995.

Vuillermot Catherine, *Pierre-Marie Durand et l'Énergie Industrielle. L'histoire d'un groupe électrique. 1906-1945*, Paris, CNRS Éditions, 2001.

Wieviorka Michel, Trinh Sylvaine, *Le modèle EDF*, Paris, La Découverte, 1989.

Williot Jean-Pierre, *Naissance d'un service public. Le gaz à Paris*, Paris, Institut d'Histoire de l'Industrie et Éditions Rive Droite, 1999.

Yon Guillaume, « L'économicité d'EDF. La politique tarifaire d'Électricité de France et la reconstruction de l'Économie nationale, de la nationalisation au milieu des années 1960 », *Politix*, 2014, n° 1, pp. 91-115.

Articles et ouvrages scientifiques écrits par des acteurs du secteur de l'énergie

Bernard Pierre, « Éléments pour une rétrospective de la tarification », in : Cardot Fabienne (dir.), *La France des électriciens (1880-1980), Actes du deuxième colloque de l'AHEF, Paris, 16-18 avril 1985*, Paris, PUF, 1986, pp. 173-184.

Colli Jean-Claude, « Cent ans d'électricité dans les lois. Essai de chronologie commentée des principaux textes législatifs et réglementaires concernant l'électricité de 1880 à 1980 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, numéro spécial, Paris, juillet 1986.

Dubois Jean, « La société de consommation électrique », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 577-672.

Felder Jean-Claude, « Le financement de l'électrification rurale », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 168-182.

Janin Robert, « La tarification », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 398-413.

Janin Robert, « L'évolution de la structure et du fonctionnement de l'Électricité de France (1946-1987) », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 953-984.

Magnien Maurice, « Le réseau électrique : les techniques de transport et les hommes du réseau », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 7, juin 1986, pp. 33-48.

Maleville Georges, « La naissance de l'électricité de France », in : Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, pp. 35-96.

Stahl Pierrette, « L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 6, décembre 1985, pp. 61-74.

Stahl Pierrette, « Les débats politiques sur l'électricité dans les années 30 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, pp. 55-87.

Stahl Pierrette, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », in : Lévy-Leboyer Maurice, Morsel Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 352-411.

Mémoires et monographies locales sur l'histoire de l'électricité

Les artisans de la lumière, éditions René Dessagne, 1989.

Auroux Mélanie, *Équipement électrique et vie rurale en Auvergne*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université Blaise Pascal Clermont-Ferrand II, 2000.

Barreau Élisabeth, *L'électrification du Nivernais. Le rôle particulier de trois sociétés, Continental Edison & ses filiales, Électricité Loire et Nièvre et Union Électrique du Nivernais. 1890-1945*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV-Sorbonne, 1998.

Barreau Élisabeth, *Le monopole du gaz et les débuts de l'électricité. La Ville de Nevers et l'imbroglio administratif et juridique*, mémoire de DEA, Université Paris IV-Sorbonne, 1999.

Barzman John (avec la collaboration de Claude Bec, Jacques Doublet, Élisabeth James et l'équipe de la CMCAS du Havre), *Quelque part, ça laisse des traces. Mémoire et histoire des électriciens et gaziers de la région du Havre*, Mont-Saint-Aignan, Publications des universités de Rouen et du Havre, 2003.

Bastin Nicole, *Quand les « anciens » racontent… L'histoire du centre de distribution mixte E.D.F/G.D.F. de Lille,* Institut de Sociologie, Université Lille 1, 1983.

Bernard Pierre (avec la participation d'André Sapin et de Michel Sapin), *L'arrivée de l'électricité à Poitiers et dans sa région (1888-1946). Les usines électriques du Grand Cerf et de Lessart*, Association Buxerolles, Histoire et Patrimoine, Gazette des Buis, hors série n° 1, 2015.

Berradj Alexandre, *L'électrification de Saint-Étienne, 1884-1912*, mémoire de master d'histoire, Université Jean Monnet, Saint-Étienne, 2013.

Bigorgne Christelle, *Histoire de l'implantation de l'électricité dans la commune d'Oullins au tournant du XIXème et du XXème siècle*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Lyon III, 2000.

Bonnard Emmanuel, *L'électricité sous Vichy*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV-Sorbonne, 1987.

Bourienne Véronique, *Le développement de l'électricité au Havre et dans le Sud-Ouest de la Seine-Inférieure de 1863 à 1930*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Paris IV, 1984.

Bouvier Yves, *Une grande société régionale de production-distribution d'électricité : l'Énergie Électrique du Sud-Ouest (1906-1946)*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Michel Montaigne-Bordeaux III, 1997.

Carpentier Philippe, *L'électrification rurale du Pas-de-Calais (1919-1939)*, mémoire de DEA d'histoire économique contemporaine, Université d'Artois, 2000-2001.

Carvin Henri, *Le gaz et l'électricité à Marseille dans tous ses étages*, Marseille, Éditions AHR Marseille, 2007.

Chabal Cédric, *L'électrification d'un département rural : l'Ardèche*, mémoire de maîtrise, Université Jean-Moulin, Lyon III, 1997.

Compagnon Robert, Massicot Bernard, Poizat Gérard, *L'éclair et la flamme dans la Manche*, Édité par EDF-GDF Services Manche, 1992.

Delavalle Pierre-Jean, Campocasso Pierre-Jean, *Une île, des hommes, la lumière*, Albiana, CMCAS de Corse, CCAS, 2002.

Delottry Paul, *L'électrification de Lille de son origine à la fin des années vingt*, mémoire de maîtrise, Université de Lille III, 1986.

Desbrosses F., *L'électrification de Libourne et son arrondissement. 1890-1940*, T.E.R., Université de Bordeaux III, 1987.

Durand Emmanuel, *L'électrification et la modernisation économique du département de la Dordogne (fin du XIXème siècle – Veille du second conflit mondial)*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Michel de Montaigne Bordeaux III, 1999.

EDF GDF Services Annecy Léman, *1946-1996. L'énergie des montagnards : 50 ans d'EDF GDF SERVICES ANNECY LEMAN*, 1996.

EDF GDF Services Charente-Maritime (travail mené par Martine Théveniaut-Muller), *50 ans d'Énergie en Charente-Maritime. 1946-1996*, 1996.

EDF GDF Services Douai, *1946-1996 : un demi-siècle. EDF et GDF à Douai. La petite histoire*, 1996.

EDF GDF Services Loir-et-Cher, *50 ans d'histoire de l'électricité et du gaz en Loir-et-Cher*, Blois, 1997.

Guillou Anne, *Enfin… la nuit devient lumière. L'arrivée de l'électricité dans le Finistère*, Éd. Coop Breizh – Spézet, 1996.

Hachez Florence, *La Saint-Quentinoise d'Éclairage et de Chauffage et l'électrification de Saint-Quentin*, mémoire de maîtrise, Université Paris IV-Sorbonne, 1989.

Jacquignon Louis, *Histoire de l'électricité dans les Hautes-Alpes : des origines à la nationalisation de 1946*, Paris, AHEF, 2000.

Lacoste Philippe, *Le programme d'équipement hydroélectrique et d'interconnexion en France à la fin des années 1930 : aboutissement d'un mouvement de longue durée et prélude à la nationalisation de l'industrie électrique ?*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris X-Nanterre, 1985.

Largesse Pierre, Ribière Maurice, Rigou Bénédicte, *Histoire de la distribution d'électricité à Elbeuf*, Édité par la Régie d'Électricité d'Elbeuf, 2003.

Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu de lumière. Petites Histoires du Gaz de Ville et de l'Électricité à RENNES jusqu'à la première guerre mondiale*, Paris, Presses de l'imprimerie IJN, 1986.

Le Pezron Jean-Baptiste, *Pour un peu d'énergie. Petites Histoires du Gaz de Ville et de l'Électricité à RENNES de 1914 à 1939*, Paris, Imprimerie Jarach – La Ruche, 1988.

Léau Virginie, *L'électrification du département des Landes des origines à 1946*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Bordeaux 3, 1998.

Lorentz Claude, *100 ans d'énergie. Histoire de l'électricité de Strasbourg*, Strasbourg, Éditions Oberlin, 2000.

Magniol Johnny, *L'électrification des campagnes sarthoises. 1919-1939*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université du Maine, 1984.

Marnot Bruno, *L'Union électrique du Centre*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV-Sorbonne, 1991.

Massé Bernard, *La compagnie d'électricité de Montpellier (1889-1937)*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université Paul Valéry Montpellier III, 1985.

Mauboussin Christophe, *Jean-Marie Louvel (1900-1970). Un industriel en politique*, mémoire de DEA d'histoire et civilisations, Université de Caen – Basse Normandie, 1996.

Michel-Villaz Jean-Pierre, *Lumières en Dauphiné. Les Michel-Villaz, père et fils, pionniers de l'éclairage électrique en France. 1883-1947*, Saint-Étienne, Dire l'entreprise, 2013.

Muller Martine, *Aux origines du centre de distribution de Nancy*, étude réalisée pour l'AHEF, 1987.

Nemoff Stephan, *Les Régies d'Électricité de la Gironde : une entreprise au service de l'électrification rurale et ses contraintes*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Michel de Montaigne, Bordeaux III, 1998.

Ninet Emmanuel, *L'électrification de la région Basse-Normandie. L'exemple du Calvados de 1919 à 1946*, mémoire de DEA d'histoire et civilisations, Université de Caen, 1997.

Panzarella Patricia, *La régie grenobloise de gaz et d'électricité de 1882 à 1945 : histoire d'une impossible indépendance*, TER maîtrise d'histoire contemporaine, Université de Grenoble III, 1986.

Paulé Patrice, *De l'électricité en France durant la seconde guerre mondiale*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV Sorbonne, 1991.

Pétrequin Luc, *L'organisation professionnelle des industries électriques (1879-1896)*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV, 1984.

Pimont Isabelle, *L'électrification de Rouen et de sa région de 1887 à 1939*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université de Mont-Saint-Aignan, 1984.

Porte Claude, *L'électrification de Tourcoing jusqu'en 1914*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Lille III, 1986.

Pradeau Sébastien, *L'électrification et la modernisation du Lot-et-Garonne des origines au second conflit mondial*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Michel Montaigne-Bordeaux III, 1999.

Réty Anne, *L'électrification du département de l'Ain, des origines à la nationalisation. 1884-1946*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Jean Moulin Lyon III, 1996.

Rivière Delphine, *L'électrification rurale du département de l'Aveyron. L'exemple de la Société d'Électrification Rurale de Lescure-Jaoul : impact de l'électrification sur la vie quotidienne en Ségala. 1921-1952*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université Toulouse II-Le Mirail, 2005.

Sarda Claire, *L'électrification des Pyrénées-Orientales. 1880-1946*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris IV-Sorbonne, 1984.

Sauban René, *Des ateliers de lumière. Histoire de la distribution du gaz et de l'électricité en Loire-Atlantique*, Université de Nantes, Université Inter-Âges, 1992.

Suc Benjamin, *L'électrification des campagnes du Rhône (1920-1940). L'exemple du syndicat intercommunal d'électricité de Saint-Symphorien-sur-Coise et de la région de Mornant*, mémoire de maîtrise d'histoire contemporaine, Université Lumière-Lyon 2, 2003.

Vuillermot Catherine, *L'électrification dans le département du Doubs. 1894-1946*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Franche-Comté, 1985.

Vuillermot Catherine, *L'Union Électrique : un demi-siècle d'électricité. 1895-1946*, mémoire de DEA d'histoire, Université de Franche-Comté, 1986.

Histoire économique, État, entreprises publiques, service public

Anastassopoulos Jean-Pierre, « Les entreprises publiques entre l'autonomie et la dépendance : une analyse des divers instruments de régulation des entreprises publiques par l'État », *Politiques et Management Public*, vol. 3, n° 2, juin 1985, pp. 73-98.

Andrieu Claire, Le Van Lucette, Prost Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987.

Attali Jacques, Stourdzé Yves, "The Birth of the Telephone and Economic Crisis : The Slow Death of Monologue in French Society", in : de Sola Pool Ithiel (ed.), *The Social Impact of the Telephone*, Cambridge (Mass.) London, The MIT Press, 1977, pp. 97-111.

Becker Jean-Jacques, « Le PCF », in : Andrieu Claire, Le Van Lucette, Prost Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 157-167.

BECKER Jean-Jacques, BERSTEIN Serge, *Victoire et frustrations. 1914-1929*, Paris, Seuil, 1990.

BERSTEIN Serge, « La SFIO », in : ANDRIEU Claire, LE VAN Lucette, PROST Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 168-184.

BERTHO Catherine, *Télégraphes et Téléphones : de Valmy au microprocesseur*, Paris, Le Livre de Poche, 1981.

BERTHO Catherine (dir.), *Histoire des télécommunications en France*, Toulouse, Éd. Érès, 1984.

BERTHOMIEU Claude, *La gestion des entreprises nationalisées*, Paris, PUF, 1970.

BEZANÇON Xavier, *Les services publics en France. De la Révolution à la Première Guerre Mondiale*, tome 2, Paris, Presses de l'ENPC, 1997.

BLANQUER Jean-Michel, « L. Duguit et le lien social », in : DECRETON Séverine (dir.), *Service public et lien social*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 77-92.

BOCQUET Denis, « Les réseaux d'infrastructures urbaines au miroir de l'histoire : acquis et perspectives », *Flux*, n° 65, 2006, pp. 6-16.

BRACHET Philippe, « Les conséquences sociales de la gestion économique publique à partir de l'exemple de la régie nationale des usines Renault », in : NAVILLE Pierre, BARDOU Jean-Pierre, BRACHET Philippe, LÉVY Catherine, *L'État-entrepreneur : le cas de la régie Renault*, Paris, Anthropos, 1971, pp. 47-143.

BRACHET Philippe, *L'État-entrepreneur : théories et réalités (le rôle des entreprises publiques en France, depuis la Libération)*, Paris, Éditions Syros, 1973.

CARO Patrice, DARD Olivier, DAUMAS Jean-Claude, *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, 2002.

CARON François, *Histoire économique de la France. XIXe-XXe siècle*, Paris, Belin, 1995.

CARON François, *Histoire des chemins de fer en France (1883-1937)*, tome 2, Paris, Fayard, 2005.

CHENOT Bernard, *Les entreprises nationalisées*, Paris, PUF, 1983.

CURIEN Nicolas, *Économie des réseaux*, Paris, La Découverte, 2000.

DUBOIS DE CARRATIER Laurent, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public : concessions et services publics industriels et commerciaux, 1880-1950 », *Revue d'histoire moderne contemporaine*, n° 52, juillet-septembre, 2005, pp. 51-74.

DUFAU Jean, *Les entreprises publiques*, Paris, Éditions de l'Actualité Juridique (Le Moniteur), 1991.

ETNER François, *Les ingénieurs économistes français*, thèse de doctorat, Université de Paris-Dauphine, 1983.

FRIEDBERG Erhard, « Administration et entreprises », in : CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, GRÉMION Catherine et alii, *Où va l'administration française ?*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1974, pp. 101-140.

GLACHANT Jean-Michel, *La théorie économique de l'entreprise publique. Des prix de marché… à l'organisation hors-marché*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996.

(DE) GRAVELAINE Frédérique, O'DY Sylvie, *L'État EDF*, Paris, Éditions Alain Moreau, 1978.

GUESLIN André, *L'État, l'économie et la société française. XIXe-XXe siècle*, Paris, Hachette, 1992.

JUNGER Denise, MILON Pascal, *Les débuts du téléphone dans le département de la Vienne (1882-1960)*, Chauvigny, Associations des Publications Chauvinoises, 2016.

KUISEL Richard F., *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX° siècle*, Paris, Gallimard, 1984.

LACROIX-RIZ Annie, « Les résistances dans l'administration », in : ANDRIEU Claire, LE VAN Lucette, PROST Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 192-210.

LALUMIÈRE Pierre, *L'inspection des finances*, Paris, PUF, 1959.

LEFEBVRE Philippe, *L'invention de la grande entreprise. Travail, hiérarchie, marché (France, fin XVIIIe – début XXe siècle)*, Paris, PUF, 2003.

LÉVY-LEBOYER Maurice, CASANOVA Jean-Claude, *Entre l'État et le marché, l'économie française des années 1880 à nos jours*, Paris, Gallimard, 1991.

MANGOLTE Pierre-André, *La vie privée des entreprises publiques*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1986.

MARGAIRAZ Michel, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion, 1932-1952*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2 volumes, 1991.

MARTIN Jean-Paul, « Les premiers développements du téléphone en Lorraine (1885-1914) », *Revue Géographique de l'Est*, tome 24, n° 3-4, juillet-décembre 1982, pp. 215-234.

NAVILLE Pierre, BARDOU Jean-Pierre, BRACHET Philippe, LÉVY Catherine, *L'État-entrepreneur : le cas de la régie Renault*, Paris, Anthropos, 1971.

NIBART Frédéric, *Les premiers pas du téléphone en Maine-et-Loire*, Angers, sans éditeur, 2010.

RIBEILL Georges, « Y a-t-il eu des nationalisations avant la guerre ? », in : ANDRIEU Claire, LE VAN Lucette, PROST Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 40-52.

ROBERT Jean-Louis, « Une idée qui vient de loin. Les nationalisations dans l'histoire du mouvement ouvrier français (1895-1939) », in : ANDRIEU Claire, LE VAN Lucette, PROST Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 19-39.

STOURDZÉ Yves, *Pour une poignée d'électrons*, Fayard, Paris, 1987.

Trempé Rolande, « Les Charbonnages, un cas social », in : Andrieu Claire, Le Van Lucette, Prost Antoine (dir.), *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis,* Paris, Presses de la FNSP, 1987, pp. 294-309.

Wolkowitsch Maurice, « Le siècle des chemins de fer secondaires. Les entreprises, les réseaux, le trafic », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 30, printemps 2004.

Woronoff Denis, *Histoire de l'industrie en France du XVIe siècle à nos jours,* Paris, Seuil, 1994.

Histoire politique et administrative, État, collectivités locales, décentralisation

Baal Gérard, *Histoire du radicalisme*, Paris, La Découverte, 1994.

Barral Pierre, *Les Agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, Presses FNSP, 1968.

Bec Colette, *Assistance et République*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 1994.

Bellanger Emmanuel, *Administrer la « banlieue municipale » : activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950*, thèse de doctorat d'histoire contemporaine, Université Paris 8, 2004.

Bellanger Emmanuel, « Les syndicats de communes d'une France en morceaux ou comment réformer sans supprimer (1890-1970) », in : Le Saout Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, PUR, 2012, pp. 207-225.

Berstein Serge, *Histoire du Parti Radical*, Paris, Presses FNSP, 1980 (tome 1, *À la recherche de l'âge d'or, 1919-1926*) et 1982 (tome 2, *Crise du radicalisme, 1926-1939*).

Bienvenu Jean-Jacques, Richer Laurent, « Le socialisme municipal a-t-il existé ? *Revue historique de droit français et étranger*, n° 2, avril-juin 1984, pp. 205-223.

Bigot Grégoire, Le Yoncourt Tiphaine, *L'administration française. Politique, droit et société, Tome 2 (1870-1944)*, Paris, LexisNexis, 2014.

Boussard Isabel, « Les idées d'Alexis Jaubert (1879-1961), un expert au service de l'agriculture nationale et corrézienne », *Bulletin de la Société des Lettres, Sciences et Arts de la Corrèze*, tome CI, 1998, pp. 60-82.

Burdeau François, *Histoire de l'administration française. Du 18e au 20e siècle*, Paris, Montchrestien, 1989.

Chamouard Aude, *Une autre histoire du socialisme. Les politiques à l'épreuve du terrain (1919-2010)*, Paris, CNRS Éditions, 2013.

Claude Viviane, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXème siècle,* Marseille, Éditions Parenthèses, 2006.

Crozier Michel, Thœnig Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, vol. 16, n° 1, 1975, pp. 3-32.

Deyon Pierre, *L'État face au pouvoir local*, Paris, Éditions locales de France, 1996.

Dogliani Patricia, *Un laboratoire du socialisme municipal : France 1880-1920*, thèse de doctorat de nouveau régime, Université de Paris VIII Vincennes à Saint-Denis, 1991.

Dumons Bruno, Pollet Gilles, « Élites administratives et expertise municipale. Les directeurs du Bureau d'Hygiène de Lyon sous la Troisième République », in : Kaluszynski Martine, Wahnich Sophie (dir.), *L'État contre la politique. Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 37-54.

Dumons Bruno, Pollet Gilles (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIX°-XX° siècles)*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Frioux Stéphane, *Les réseaux de la modernité. Amélioration de l'environnement et diffusion de l'innovation dans la France urbaine (fin XIX° siècle – années 1950)*, thèse de doctorat d'histoire, Université Lumière Lyon 2, 2009.

Gaudin Jean-Pierre, *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989.

George Jocelyne, *Histoire des maires, 1789-1939*, Christian de Bartillat, 1990.

Grémion Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

Hazareesingh Sudhir, Wright Vincent, « Le Second Empire », in : Fougère Louis, Machelon Jean-Pierre, Monnier François, *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002, pp. 263-349.

Kocher-Marboeuf Éric, *Le Patricien et le Général. Jean-Marcel Jeanneney et Charles de Gaulle, 1958-1969*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière, 2003.

Langumier Julien, « Des ouvriers de la fonction publique d'État face aux réformes de modernisation », *Sociétés contemporaines*, n° 58, 2005, pp. 65-84.

Le Lidec Patrick, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris I, 2001.

Machelon Jean-Pierre, « La Troisième République (jusqu'à la Grande Guerre) », in : Fougère Louis, Machelon Jean-Pierre, Monnier François, *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002, pp. 351-441.

Marec Yannick, *Bienfaisance communale et protection sociale à Rouen (1796-1927). Expériences locales et liaisons nationales*, Paris, La Documentation française et Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale, 2002.

Marquis Jean-Claude, *Ingénieurs de l'État et élus locaux : les concours prêtés par les services techniques de l'État (équipement, agriculture) aux collectivités territoriales*, Lille, L'Espace juridique, 1988.

MAYEUR Jean-Marie, *Les débuts de la IIIe République. 1871-1898*, Paris, Seuil, 1973.

MURARD Lion, ZYLBERMAN Patrick, « Experts et notables. Les bureaux municipaux d'hygiène en France (1879-1914) », *Genèses*, 10, 1993, pp. 53-73.

MURARD Lion, ZYLBERMAN Patrick, *L'hygiène dans la République. La santé publique ou l'utopie contrariée, 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996.

NICOLET Claude, *Le radicalisme*, Paris, PUF, 1983.

NORDMANN Jean-Thomas, *La France radicale*, Paris, Gallimard-Julliard, 1977.

PAQUY Lucie, *Santé publique et pouvoirs locaux. Le département de l'Isère et la loi du 15 février 1902*, thèse de doctorat d'histoire, Université Lyon II, 2001.

PAYRE Renaud, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007.

PINOL Jean-Luc (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine. II. De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Seuil, 2003.

POLITIX, « Le temps des mairies », vol. 14, n° 53, 2001.

POLLET Gilles, « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX°-XX° siècles), *Lien social et politiques – RIAC*, n° 33, printemps 1995, pp. 115-131.

POUPEAU François-Mathieu, *État, pouvoirs locaux, centralisation. La dynamique des relations intergouvernementales en France (1870-1970)*, mémoire de HDR (2 tomes), Université Paris-Est, 2015.

RENARD Didier, « Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940) », *Lien social et politiques – RIAC*, n° 33, printemps 1995, pp. 13-26.

RIOUX Jean-Pierre, *La France de la Quatrième République. 1. L'ardeur et la nécessité (1944-1952)*, Paris, Seuil, 1980.

THŒNIG Jean-Claude, *L'administration des routes et le pouvoir départemental. Vie et mort de la vicinalité*, Paris, Éditions Cujas (collection GRAL), 1980.

THŒNIG Jean-Claude, « Le marché politique et l'allocation bureaucratique des subventions sous la Troisième République », in : ASHFORD Douglas, THŒNIG Jean-Claude, *Les aides financières de l'État aux collectivités locales en France et à l'étranger*, Paris, LITEC, 1981, pp. 117-147.

THŒNIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

TOPALOV Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions EHESS, 1999.

WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, n° 3, 1966, pp. 249-275.

Sciences politiques, sociologie, technique (généralités)

Bourdieu Pierre, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36/37, février-mars 1981, pp. 3-24.

Bourdieu Pierre, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, pp. 86-96.

Crozier Michel, Friedberg Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

Déloye Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1996.

Desage Fabien, Guéranger David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2011.

Dupuy François, Thœnig Jean-Claude, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983.

Dupuy François, Thœnig Jean-Claude, *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Gouldner Alvin W., *Patterns of Industrial Bureaucracy. A case study of modern factory administration*, New York, The Free Press, 1954.

Jamous Haroun, *Contribution à une sociologie de la décision. La réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, CES, CNRS, 1967.

Jeannot Gilles, *Les usagers du service public*, Paris, PUF, 1998.

Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997.

Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, 32, 1996, pp. 51-73.

Lipsky Michael, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

Marx Leo, Smith Merritt Roe (eds), *Does Technology Drive History ? The Dilemma of Technological Determinism*, Cambridge (Mass.) London, MIT Press, 1994.

Mayntz Renate, Hughes Thomas P. (eds), *The Development of Large Technical Systems*, Frankfurt a. M. Campus, 1988.

Noiriel Gérard, *Introduction à la sociohistoire*, Paris, La Découverte, 2006.

Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

Olson Mancur, *Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

Payre Renaud, Pollet Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

Sainsaulieu Renaud, *L'Identité au travail, Les effets culturels de l'organisation*, Paris, FNSP, 1977.

Sainsaulieu Renaud, « Dynamique culturelle des ensembles organisés », in : Meynaud Hélène-Yvonne (dir.), *Les sciences sociales et l'entreprise : cinquante ans de recherches à EDF*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 201-210.

Segrestin Denis, *Sociologie de l'entreprise*, Paris, Armand Colin, 1992.

Weber Max, *Économie et société*, tome 1, Paris, Plon, 1995.

Weller Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

Dictionnaires

Dictionnaire des parlementaires français, 1940-1958, Paris, La Documentation française, 1988-2005 (5 tomes).

Jolly Jean (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français (1889-1960)*, Paris, PUF, 8 volumes, 1960-1977.

Yvert Benoît (dir.), *Dictionnaire des ministres de 1789 à 1989*, Paris, Perrin, 1990.

Sources[1]

ARCHIVES

Archives de l'État

Journal officiel

Centre historique des archives nationales (CHAN)

Ministère de l'Agriculture

F10, boîte 4491 : Distribution et transport de l'énergie (1907-1918). Législation, loi du 15 juin 1906.

F10, boîte 4509 : Électrification rurale (1919-1941). Documents antérieurs à la loi du 11 juillet 1933 (1919-1932).

F10, boîte 5940 : Électrification (1908-1954).

F12, boîte 10122 : Ministère du Commerce et de l'Industrie. Archives et papiers du cabinet du Secrétariat général à l'Économie (1940-1947).

Direction de l'Électricité

F12, boîte 10070 : Direction de l'électricité (1940-1945). Textes législatifs, statistiques, rapports sur la nationalisation de l'électricité.

F12, boîte 10071 : Direction de l'électricité (1940-1945). Notes, correspondance, rapports, circulaires (1940-1941).

F12, boîte 10074 : Direction de l'électricité (1940-1945). Rapports mensuels des services de la Direction de l'électricité (1940-1942).

1 Nous mentionnons ici l'ensemble des matériaux qui ont été collectés dans le cadre de cette recherche, y compris ceux qui n'ont pas été cités dans le texte, pour des contraintes de format.

Centre des archives contemporaines (CAC) : Industrie, DGEMP, Direction du Gaz, de l'électricité et du charbon

Versement 19770385, article 2 : Organisation d'EDF-GDF.

Versement 19770385, article 5 : Organisation d'EDF-GDF.

Versement 19770603, article 52 : Interventions parlementaires.

Versement 19770603, article 69.

Versement 19770603, article 72 : Investissements à réaliser au cours du VI° Plan. Électrification rurale. Note. Memento.

Versement 19770603, article 73 : Dossiers relatifs à l'électrification rurale.

Versement 19771416, article 13 : Comité technique d'électricité du ministère des travaux publics, Commission des distributions d'énergie électrique.

Versement 19771416, article 14 : Comité technique d'électricité du ministère des travaux publics, Commission d'instruction de l'index économique et électrique.

Versement 19771416, articles 15 à 24.

Versement 19771416, article 25 : Études effectuées sur la tarification E.D.F. (1952-1954).

Versement 19771416, article 182 : Interventions parlementaires et questions relatives aux nationalisations (1925-1948).

Centre des archives économiques et financières (CAEF)

Ministère de l'économie nationale et des finances, fonds Trésor

Versement B 9810 : Dossiers relatifs à la nationalisation d'EDF-GDF.

Versement B 9811 : Dossiers relatifs à la nationalisation d'EDF-GDF.

Ministère de l'économie nationale et des finances, direction des Prix

Versement B 55918 : Dossiers relatifs à l'encadrement des prix et des marchés de l'électricité, aux projets de tarification.

Commission de vérification des comptes des entreprises publiques

Versement B 62605 : Rapports relatifs à EDF (1950-1953).

Archives d'EDF

Conseil d'administration d'EDF

Boîte 801987 : Dossiers des séances du 22 juillet et 7 octobre 1955, sommaires des délibérations du 21 janvier 1955 au 22 décembre 1961 (n° 110 à 188).

Boîte 881347 : PV des Conseils d'administration d'EDF (1946-1951).

Boîte 881348 : PV des Conseils d'administration d'EDF (1952-1955).

Boîte 881350 : PV des Conseils d'administration d'EDF (1960-1963).

Boîte 891477 : Présidence du Conseil d'administration d'EDF, secrétariat du Conseil d'administration d'EDF. Commission des prix : dossiers des réunions (1947-1949).

Boîte 891493 : Présidence du Conseil d'administration d'EDF, secrétariat du Conseil d'administration d'EDF. Commission de l'exploitation : dossiers des séances de 1950.

Boîte 891494 : Présidence du Conseil d'administration d'EDF, secrétariat du Conseil d'administration d'EDF. Commission de l'exploitation : dossiers des séances de 1951.

Boîte 891495 : Présidence du Conseil d'administration d'EDF, secrétariat du Conseil d'administration d'EDF. Commission de l'exploitation : dossiers des séances de 1952-1953.

Boîte 891496 : Présidence du Conseil d'administration d'EDF, secrétariat du Conseil d'administration d'EDF. Commission de l'exploitation : dossiers des séances de 1954.

Boîte 891497 : Présidence du Conseil d'administration d'EDF, secrétariat du Conseil d'administration d'EDF. Commission de l'exploitation : dossiers des séances de 1955.

Boîte 891499 : Présidence du Conseil d'administration d'EDF, secrétariat du Conseil d'administration d'EDF. Commission de l'exploitation : dossiers des séances de 1958.

Boîte 891501 : Présidence du Conseil d'administration d'EDF, secrétariat du Conseil d'administration d'EDF. Commission de l'exploitation : dossiers des séances de 1960.

Boîte 891504 : Présidence du Conseil d'administration d'EDF, secrétariat du Conseil d'administration d'EDF. Commission de l'exploitation : dossiers des séances de 1963.

Boîte 891505 : Présidence du Conseil d'administration d'EDF, secrétariat du Conseil d'administration d'EDF. Commission de l'exploitation : dossiers des séances de 1964.

Direction générale d'EDF

Boîte 789990 : Dossier de M. Brémond, directeur, relatif au fond de péréquation et renseignements (1949-1951).

Boîte 789951 : Dossier de M. Brémond, relatif notamment à la mise en place et au fonctionnement du comité de la distribution. Instructions générales, mémentos, notes et correspondance (1956-1959).

Boîte 789988 : Dossier de M. Brémond, contrôleur général à la DG. Correspondance.

Boîte 801024 : Dossier de M. Massé. Études économiques (1948-1954) et correspondance avec la DPT (1951-1959).

Boîte 801029 : Projet de cahier des charges des concessions de distribution publique d'électricité (1948-1949), projet de cahier des charges du réseau d'alimentation générale (1952-1955).

Boîte 890646 : Dossiers de M. Decelle. Électrification rurale (1963-1965).

Boîte 890647 : Dossiers de M. Decelle. Notes et correspondances (1959-1961).

Boîte 890649 : Dossiers de M. Decelle. Révision du cahier des charges (1960-1967).

Boîte 890653 : Dossiers de M. Decelle. Lettres importantes signées par lui (1964-1967).

Boîte 890990 : Dossiers de M. Boiteux. Organisation de la Distribution et réformes de structure (1957-1978).

Boîte 891081 : Dossiers de M. Boiteux relatifs aux copies de lettres et notes de M. Boiteux (décembre 1955-juin 1959).

Boîte 891082 : Dossiers de M. Boiteux. Copies de lettres et notes de M. Boiteux (juillet 1959-décembre 1960).

Boîte 891083 : Dossiers de M. Boiteux. Copies de lettres et notes de M. Boiteux (janvier 1961-décembre 1962).

Boîte 891084 : Dossiers de M. Boiteux. Copies de lettres et notes de M. Boiteux (janvier 1963-novembre 1964).

Boîte 891085 : Dossiers de M. Boiteux. Copies de lettres et notes de M. Boiteux (décembre 1964-mai 1966).

Boîte 891091 : Dossiers de M. Boiteux. Copies de lettres confidentielles et notes de M. Boiteux (1959-1967).

Boîte 891100 : Dossiers de M. Boiteux. Documents produits par Emmanuel André-Martin (1955-1972).

Boîte 891107 : Dossiers de M. Boiteux. Documents produits par André Decelle (1957-1971) et Gaston Defferre (1968-1969).

Boîte 891110 : Dossiers de M. Boiteux. Documents produits par G. Dessus (1950-1975).

Boîte 891115 : Dossiers de M. Boiteux. Documents produits par Gilberton (1957-1964).

Boîte 891116 : Dossiers de M. Boiteux. Documents produits par Gilberton (1965-1977).

Boîte 891117 : Dossiers de M. Boiteux. Documents produits par Gilberton (1972-1979).

Boîte 891182 : Dossiers de M. Boiteux. Tarification haute tension (1955-1972).

Boîte 891184 : Dossiers de M. Boiteux. Tarification basse tension (1957-1966).

Boîte 891185 : Dossiers de M. Boiteux. Tarification basse tension : étude de nouveaux tarifs (1960-1967).

Boîte 891187 : Dossiers de M. Boiteux. Révision du cahier des charges de distribution électrique : regroupement des concessions (1950-1965), reclassement des ouvrages (1958-1965), généralités (1958-1971).

Boîte 891188 : Dossiers de M. Boiteux. Révision du cahier des charges : relations avec la FNCCR (1953-1973).

Boîte 891189 : Dossiers de M. Boiteux. Révision du cahier des charges : relations avec l'électrification rurale (1959-1967).

Boîte 891251 : Direction générale d'EDF, cabinet de la présidence et de la direction générale, dossiers de M. Gaspard. Direction de l'exploitation : notes et correspondance (1946-1947).

Boîte 891252 : Direction générale d'EDF, cabinet de la présidence et de la direction générale, dossiers de M. Gaspard. Direction de l'exploitation : convention, notes et correspondance (1948-1951).

Boîte 891253 : Direction générale d'EDF, cabinet de la présidence et de la direction générale, dossiers de M. Gaspard. Direction de l'exploitation : exposé, tarifs des fournitures en haute tension, notes et correspondance (1952-1953).

Boîte 891319 : Direction générale d'EDF, cabinet de la présidence et de la direction générale, dossiers de M. Blanchard, Inspecteur Général à la Direction Générale. Mise en place des services de la distribution : convention, décision, notes et correspondances (1946-1950).

Boîte 891399 : Direction générale d'EDF, cabinet de la présidence et de la direction générale. Électrification rurale : programmes, études sur le fonds d'amortissement, enquêtes, notes et correspondance.

Boîte 891400 : Direction générale d'EDF, cabinet de la présidence et de la direction générale. Relations avec la FNCCR et l'Association nationale des syndicats de communes : convention, circulaire, rapport et correspondance (1947-1970).

Boîte 891401 : Direction générale d'EDF, cabinet de la présidence et de la direction générale. Relations avec la FNCCR et l'Association nationale des syndicats de communes : comptes rendus de réunions, congrès et correspondance (1973-1983).

Boîte 891402 : Direction générale d'EDF, cabinet de la présidence et de la direction générale. Dossier relatif aux relations avec la FNCCR, les DNN et les régies d'électricité : litiges, notes, études, rapport et correspondance (1967-1982).

Service puis direction des études Économiques générales

Boîte 801635 : Dossier sur la tarification.

Boîte 801036 : Dossier sur la tarification.

Boîte 801037 : Dossier sur la tarification.

Boîte 801602 : Dossier de Marcel Boiteux, directeur, relatif au tarif jaune.

Boîte 801604 : Dossier de Marcel Boiteux, directeur, relatif au tarif vert.

Boîte 801606 : Dossier de M. Boiteux relatif au Conseil Supérieur de l'Électricité et du Gaz (règlement intérieur et dossiers des séances).

Boîte 801608 : Dossier de M. Chazal, directeur adjoint, relatif à la révision du traité de concession et au calcul des redevances pour occupation du domaine public pour Marseille (1960-1961) et Nice.

Boîte 801612 : Dossiers de M. Chevrier relatifs au prix de vente de l'énergie électrique (1945-1955) et à la tarification de l'énergie électrique.

Boîte 801616 : Dossier de M. Decelle, directeur, relatif à la révision du cahier des charges pour les concessions de distribution publique et au tarif de l'énergie électrique haute tension.

Boîte 801617 : Dossier de M. de la Taste, directeur adjoint, relatif à la révision du tarif vert (1955-1958), aux tarifs et redevances.

Boîte 801623 : Participation de M. Renaud, chef de la mission de liaison et d'information, aux congrès de la FNCCR (1949-1955).

Boîte 801624 : Participation de M. Renaud, chef de la mission de liaison et d'information, aux congrès de la FNCCR (1956-1957).

Boîte 801633 : Dossier relatif aux études tarifaires, au projet de tarification basse tension (1947-1948), au prix moyen de vente du kWh (1948-1955), au blocage des prix de l'électricité (1949-1953).

Boîte 801635 : Dossier sur la tarification.

Boîte 801642 : État-major des EEG.

Boîte 943539 : Dossiers de M. Decelle. Comité de la distribution : dossiers et réunions (1956-1957), décentralisation de la distribution (1957).

Boîte 943585 : Mise en place d'un nouveau cahier des charges de distribution publique d'énergie.

Boîte 943586 : Mise en place d'un nouveau cahier des charges de distribution publique d'énergie.

Boîte 943652 : Comité de la distribution. Dossiers des réunions (1956-1958).

Boîte 943653 : Comité de la distribution. Dossiers des réunions (1959-1962).

Boîte 943669 : Notes éditées par les Études économiques générales. Tarifs BT (1956).

Direction de la Distribution

Boîte 670923 : Dossier relatif aux établissements publics de distribution.

Boîte 670924 : Dossier relatif aux établissements publics de distribution.

Boîte 670925 : Dossier relatif aux établissements publics de distribution et aux échanges de vue autour de la distribution avec les collectivités locales (1947-1953).

Boîte 728599 : Comptes rendus des réunions avec les directeurs régionaux et les chefs de centre de la direction de la Distribution (1958-1961).

Boîte 749208 : Dossier relatif à l'électrification rurale (1970-1975). Concertation avec les pouvoirs publics, inventaires des travaux à réaliser.

Boîte 800698 : Dossier de M. Decelle, directeur de la Distribution. Copie de lettres de 1958.

Boîte 800700 : Dossier de M. Pagès, directeur de la Distribution. Participation au comité de la distribution (C/R, notes et correspondance sur la période 1955-1965).

Boîte 800714 : Dossiers relatifs aux pouvoirs des directeurs régionaux (1956-1967).

Boîte 800746 : Documents sur « La structure de la fonction technique » (juillet 1972), « Structure interne des unités de la distribution. Le district rural » (janvier 1968), « Structure interne des unités de la distribution. Le district Urbain » (mail 1968), « Structure interne des unités de la distribution. La Subdivision Urbaine » (novembre 1967).

Direction Production Transport

Boîte 800438 : Dossier relatif à M. Grézel. Correspondance avec le Service Commercial National (1946-1952).

Boîte 800439 : Dossier relatif à M. Grézel. Politique commerciale, notes et correspondance (1951-1954).

Boîte 800460 : Dossiers relatifs à la distribution. Relations avec les collectivités concédantes et régies : correspondance (1950-1959).

Boîte 800470 : Dossier sur des études diverses. Élaboration d'un projet de cahier des charges type du Service National (1947-1959).

Boîte 800475 : Dossier de M. Boudrant, directeur de 1955 à 1966, relatif aux comptes rendus des congrès de l'Association nationale des présidents de conseils généraux (1949-1959).

Boîte 881611 : Documents relatifs à la nationalisation.

Comité d'organisation de l'énergie électrique (1940-1946)

Boîte 779795 : Procès-verbaux des réunions du comité (1940-1946).

Boîte 779801 : Dossiers relatifs aux relations entre le COEE et différents organismes (Fédération des représentants des collectivités publiques locales concédantes et régies, 1941-1945) et au fonds d'amortissement des charges d'électrification.

Boîte 779812 : Consultation du COEE par l'État au sujet du projet gouvernemental d'unification des tarifs de vente de l'énergie électrique en basse tension. Notes et correspondance (1941), rapport d'études (1942), projet de loi (1942).

Archives de la FNCCR

Dossier AA 001 : Statuts.

Dossier AA 003 : Conseil d'administration.

Dossier AA 004 (dont AA 004 bis) : PV des réunions du conseil d'administration.

Dossier AA 005 : Assemblée générale.

Dossier AA 011 : APAC. PV.

Dossier AB 001 : Action de la Fédération.

Dossier AB 002 : Notes sur l'activité de la Fédération.

Dossier AB 003 : Assemblée permanente des autorités concédantes d'électricité et de gaz.

Dossier AB 007 : Historique de la Fédération.

Dossier AB 009 : Section des villes.

Dossier CB 004 : Réforme des syndicats de communes (1942-1959).

Dossier DC 011 : Rapports de la Cour des Comptes (1932-1989).

Dossier DD 018 : Génie rural.

Dossier DD 039 : Ingérence du Génie rural.

Dossier FA 072 : Comités de distribution d'électricité et de gaz.

Dossier FA 119 : Comités de conciliation électricité et gaz (1957).

Dossier FA 120 : Comités départementaux de distribution (1962).

Dossier FA 122 : Comité national de la distribution (1962).

Dossier FA 127 : Débat loi de nationalisation EDF-GDF.

Dossier FB 009 : Découpage des unités de distribution.

Dossier FB 011 : Travaux d'électrification. Relations avec EDF.

Dossier FC 010 : Énergie réservée. Dossier général.

Dossier FC 011 : Énergie réservée. Correspondance.

Dossier FE 016 : Mise en place de services de distribution.

Dossier FE 017 : Cahier des charges DP (1960).

Dossier FE 022 : Cahier des charges DP. Correspondance avec l'administration et diffusion.

Dossier FE 037 : Transferts. Études.

Dossier FE 039 : Transferts. Lettre Boiteux (1974).

Dossier FE 042 : Électrification rurale. Correspondance avec les adhérents.

Dossier FE 049 : Électrification rurale. Arbitrages du Premier Ministre et protestations.

Dossier FE 097 : Tarif universel. Correspondance EDF-Ministères.

Dossier FE 101 : Réforme des tarifs. Études, rapports EDF et administration.

Dossier FE 106 : Tarif vert.

Dossier FG 001 : Nationalisation de 1946, loi, application de l'article 23.

Dossier FG 002 : Rachats de régies par EDF.

Dossier FG 003 : Protocoles régies EDF.

Dossier FG 018 : Difficultés régies EDF.

Dossier FH 001 : Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé). Textes de base.

Dossier FH 006 : Facé. Nominations.

Dossier FH 007 : Facé. PV du conseil depuis 1937.

Dossier FH 023 : Fonds de péréquation de l'électricité. Réunions depuis 1948.

Dossier FH 049 : Facé. Correspondance (1948-1952).

Dossier FH 050 : Facé. Correspondance adhérents (1950-1966).

Dossier JA 037 : Politique de l'énergie.

Les archives du Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité (SCBPE), qui adhère en 1945 à la FNCCR, ont été exploitées dans le cadre d'un ouvrage co-rédigé avec Emmanuel Bellanger (voir la référence dans la bibliographie). Les sources utilisées dans le cadre de cette recherche ne sont pas à nouveau mentionnées ici, le texte se contentant de renvoyer le lecteur à certains extraits du livre.

SOURCES ORALES

Archives de l'Association pour l'histoire des chemins de fer en France (AHICF) et d'EDF

Témoignages de Roger Gaspard, de René Kelhetter et d'Ambroise Roux recueillis dans le cadre du livre rédigé par Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener (*Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Paris, Dunod, 1985).

Entretiens personnels

Entretiens avec Marcel Boiteux, directeur d'EDF puis président-directeur général d'EDF (1er octobre 1996, 8 janvier 2003).

Entretien avec Ange Carli, conseiller technique au cabinet de Jean-Noël Jeanneney (par téléphone, 27 octobre 1997).

Entretien avec Roger Courbey, directeur de la Distribution de 1969 à 1973 (21 mai 1997).

Entretien informel avec M. Gardent, conseiller technique de M. Louvel de 1950 à 1952 (2 novembre 2004).

Entretien avec Jean Guilhamon, directeur général adjoint d'EDF de 1972 à 1982 puis directeur général d'EDF de 1982 à 1987 (31 janvier 1997).

Entretien avec Jean-Marcel Jeanneney, ministre de l'Industrie de 1959 à 1962 (7 avril 1997).

Entretiens avec d'anciens directeurs régionaux, chefs de centre et agents d'EDF-GDF (réalisés dans le cadre d'une thèse soutenue en 1999 à l'Institut d'études politiques de Paris).

SOURCES IMPRIMÉES

Bulletins, revues, publications d'associations ou de syndicats

Le bulletin édité par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) prend plusieurs formes et titres :

Revue des collectivités publiques électrifiées (1934 à 1937).

Revue des collectivités concédantes et régies (1937 à 1940).

Bulletin d'information des services publics communaux et départementaux (1946-1958).

Bulletin de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies et Association nationale des syndicats de communes. Les services publics communaux et départementaux (1959-1984).

Par commodité, ces différents bulletins ont été désignés dans cet opus sous la mention « bulletin FNCCR ».

Bulletin de l'Association des maires de France.

Bulletins édités par des associations de consommateurs d'électricité et de gaz :

Bulletin de la Fédération Nationale des Consommateurs de gaz et d'électricité.

Bulletin des Usagers de l'Électricité et des Services Publics. Organe Officiel de « l'Union des Consommateurs d'Électricité » et des Groupements d'Usagers des services Publics.

Le Consommateur d'électricité et de gaz. Bulletin trimestriel des usagers des grands services publics. Publiant spécialement les communications des Associations de Consommateurs et de l'Union des Consommateurs d'Électricité et de Gaz de France.

Le réveil des locataires, Bulletin de la Confédération Nationale des Locataires et des Usagers du Gaz et de l'Électricité de France.

Bulletin de la Société Nationale d'Encouragement à l'Agriculture :

Bulletin de la Société Nationale d'Encouragement à l'Agriculture (1915-années 1920).

Le bulletin agricole, Société nationale d'encouragement à l'agriculture, Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale, Société française de protection de la main-d'œuvre agricole, Revue mensuelle.

CGT, *L'Électricité. Les ressources nationales au service de la Nation sous le contrôle de la collectivité*, Versailles, Imprimerie coopérative « La Gutenberg », 1938.

Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale, *L'électrification rurale. Travaux du Premier Congrès national de l'Électrification rurale*, Paris, Publications de la Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale, 1924.

Fédération nationale des collectivités d'électrification et d'améliorations rurales, *Les améliorations rurales. Électrification, Adductions et Évacuations d'eau, Remembrement, Assainissement des Terres – Drainage, Irrigations, Mécanique Agricole, Tome 2, Compte-rendu du Congrès des Améliorations rurales, Paris, 30 novembre – 1er et 2 décembre 1931*, Paris, Publications de la Fédération nationale des collectivités d'électrification et d'améliorations rurales, sans date.

Informations GNC, bulletin du Groupement national des cadres (GNC), Fédération de l'éclairage et des Forces Motrices, CGT (consulté de 1948 à 1955).

La mairie rurale. Organe de la vie administrative locale.

Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale.

Lumière et force, bulletin de la C.G.T.-Force Ouvrière, Fédération nationale des industries de l'énergie électrique et du gaz (consulté de 1948 à 1966).

Ouvrages, articles, témoignages

Babonneau Lucien, *Énergie électrique en France*, Privat Toulouse, Gauthier-Villars Paris, 1948.

Boiteux Marcel, « La tarification des demandes en pointe : application de la théorie de la vente au coût marginal », *Revue générale de l'électricité*, tome 58, n° 8, août 1949, pp. 321-340.

Boiteux Marcel, *Haute Tension*, Paris, Odile Jacob, 1993.

Boiteux Marcel, Puiseux Louis, « Neutralité tarifaire et entreprises publiques », *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, n° 12, oct.-déc. 1969, pp. 109-121.

Deglaire Simone, Bordier Edmond, *Électricité, Service Public*, tomes I et II, Paris, Berger-Levrault, 1963.

Garnier Paul, *L'électrification rurale du Loir-et-Cher*, Blois, Service d'électrification rurale du Loir-et-Cher, 1946.

Gaudy René, *Et la lumière fut nationalisée*, Montreuil, VO Éditions, 1996.

Janiaud Jean, *EDF et la main invisible ou Genèse de l'E.D.F.*, Paris, L'Harmattan, 1990.

Jaubert Alexis, *L'électrification des Réseaux Ruraux d'Électricité*, Assemblée des Présidents des Chambres d'Agriculture, 1933.

Le Guen René, *Voyage avec des cadres. Le Groupement national des cadres : 40 ans pour quoi faire ?*, Paris, Éditions Sociales, 1977.

Leydet Victor, *Le Syndicat de communes*, thèse de doctorat de droit, Université de Paris, Faculté de droit, Paris, Librairie technique et économique, 1937.

Lorgeou Jean, *La tarification des fournitures en basse tension en France. Aspects théoriques et pratiques de l'élaboration du tarif universel*, UNIPEDE, Conférence tarification, Madrid, 21-23 avril 1975, pp. 1-29.

Malégarie Charles, *L'électricité à Paris*, Paris, Béranger, 1947.

Massé Pierre, *Aléas et Progrès. Entre Candide et Cassandre*, Paris, Économica, 1984.

Ramadier Paul, « Sur la nationalisation de l'électricité en France », Document inédit, Introductions de P. Huet et C. Ramadier, *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, pp. 117-179.

Reynaud Charles, *Le mythe EDF. Naissance et résistance d'une bureaucratie*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Roux Edmond, *Énergie électrique et Civilisation*, Paris, Bibliothèque de Philosophie Scientifique, 1945.

Roycourt François, *L'équipement électrique du Massif Central*, Toulouse, Librairie du Recueil Sirey, 1944.

Sée Raymond, *Les entreprises de distribution d'énergie électrique. Législation et jurisprudence*, thèse de doctorat, Paris, Arthur Rousseau, 1903.

Liste des figures

Liste des acronymes

AG	Assemblée générale
AHEF	Association pour l'histoire de l'électricité en France
AHICF	Association pour l'histoire des chemins de fer en France
AFUS	Association française des ingénieurs-conseils urbanistes et sanitaires
AGMF	Association générale des maires de France
AMF	Association des maires de France
ANROC	Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales ou avec leur participation
ANUE	Association nationale des usagers de l'électricité
APCG	Assemblée des présidents de conseils généraux
APPS	Assemblée permanente des présidents de syndicats (instance de la FNCCR)
BPCM	Bureau permanent des congrès des maires de France
BT	Basse tension
CA	Conseil d'administration
CAC	Centre des archives contemporaines
CAEF	Centre des archives économiques et financières
CCD	Commission commune de la distribution (instance émanant du Conseil d'administration d'EDF)
CCOS	Conseil central des œuvres sociales (instance d'EDF)
CD	Comité de la distribution (instance d'EDF)
CDEE	Commission des distributions d'énergie électrique (instance de l'État)
CE	Commission de l'exploitation (au sein du Conseil d'administration d'EDF)
CEB	Central electricity board
CFPE	Conseil du fonds de péréquation de l'électricité
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGE	Compagnie générale d'électricité

CGEB	Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux
CGP	Commissariat général au plan
CGPF	Confédération générale de la production française (puis Confédération générale du patronat français à partir de 1936)
CGT	Confédération générale du travail
CHAN	Centre historique des archives nationales
CNPF	Conseil national du patronat français
CNR	Compagnie nationale du Rhône ou Conseil national de la Résistance (selon le contexte)
COEE	Comité d'organisation de l'énergie électrique (instance de l'État)
CPDE	Compagnie parisienne de distribution d'électricité
CR	Compte rendu
CRD	Comité régional de la distribution (instance d'EDF)
CSE(G)	Conseil supérieur de l'électricité (et du gaz) (instance de l'État)
CSFH	Chambre syndicale des forces hydrauliques de l'électrométallurgie, de l'électrochimie et des industries s'y rattachant
CVCEP	Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (instance de l'État)
DDA	Direction départementale de l'Agriculture
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DFHDEE	Direction des Forces hydrauliques et des distributions d'énergie électrique
DIGEC	Direction du Gaz, de l'électricité et du charbon
DNN	Distributeur non nationalisé
DP	Distribution publique
DSP	Distribution aux services publics
EDF	Électricité de France
EEG	Études économiques générales (service d'EDF)
EELM	Énergie électrique du littoral méditerranéen
EENF	Énergie électrique du nord de la France
EESO	Énergie électrique du sud-ouest
EEMD	Énergie électrique de la moyenne Dordogne
EPD	Établissement public de distribution

ES	Électricité de Strasbourg
FACE	Fonds d'amortissement des charges d'électrification
FGCEF	Fédération des groupements de consommateurs d'électricité de France
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FNCER	Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale
FNCGE	Fédération nationale des consommateurs de gaz et d'électricité
FNCPE	Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées
FNSICAE	Fédération nationale des sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité
FO	Force ouvrière
FPE	Fonds de péréquation de l'électricité
FTSF	Fédération des travailleurs socialistes de France
GDF	Gaz de France
GNC	Groupement national des cadres (syndicat d'EDF)
HT	Haute tension
IEG	Institut électrotechnique de Grenoble
JO	Journal officiel
MRP	Mouvement républicain populaire
MT	Moyenne tension
PC	Parti communiste
PDG	Président directeur général
PEON	Production d'électricité d'origine nucléaire
PTT	Postes, télégraphes et télécommunications
PV	Procès-verbal
RAG	Réseau d'alimentation générale
SCBPE	Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité
SEM	Société d'économie mixte
SEP	Société d'électricité de Paris
SER	Service d'électrification rurale (régie du Loiret)
SFIO	Section française de l'internationale ouvrière
SGE	Société générale d'entreprises
SICAE	Société d'intérêt collectif agricole pour l'électricité

SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNEA	Société nationale d’encouragement à l’agriculture
SPPDEE	Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d’énergie électrique
STE	Service technique électricité (au sein des centres de distribution EDF-GDF)
THT	Très haute tension
UCEG	Union des consommateurs d’électricité et de gaz
UIMM	Union des industries métallurgiques et minières
UNCM	Union nationale des cadres et de la maîtrise (syndicat d’EDF)
UNIDEN	Union des industries utilisatrices d’énergie
UPEPO	Union des producteurs d’électricité des Pyrénées occidentales
USE	Union des syndicats d’électricité

Collection « Histoire de l'énergie »

La collection « Histoire de l'énergie » est née du constat de l'éparpillement des publications sur le thème de l'énergie, au moment même où le champ est en profond renouvellement. Le projet scientifique de la collection consiste à rendre compte, par la publication de thèses, d'actes de colloques ou de travaux de recherche, de la diversité des approches scientifiques. Proposer une vaste réflexion sur les différentes énergies, tant pour ce qui est de leur production que de leur consommation, étudier au plus près les acteurs (entreprises, États, consommateurs), les marchés, les modes de vie : l'ambition est de privilégier une mise en perspective historique globale dans laquelle les différentes énergies sont tout à la fois concurrentes et complémentaires. En ouvrant cette voie volontairement large, la collection « Histoire de l'énergie » entend faire circuler et se rencontrer des travaux académiques venus d'horizons variés.

*

Le Comité d'histoire de l'électricité est l'héritier de l'Association pour l'histoire de l'électricité en France, créée en 1982 par Marcel Boiteux, alors PDG d'EDF, Maurice Magnien et François Caron, professeur à l'Université Paris-Sorbonne. Grâce au concours d'EDF, la mission qu'il se donne est double : soutenir la recherche sur l'histoire et le patrimoine de l'électricité et en diffuser les résultats. Ainsi, après avoir soutenu l'organisation du colloque « Les paysages de l'électricité : perspectives historiques et enjeux contemporains », en assure-t-il aujourd'hui la publication dans la collection « Histoire de l'énergie ».

Titres parus

Vol. 10 – François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, 2017.

Vol. 9 – Caroline Suzor, *Le Groupe Empain en France. Une saga industrielle et familiale*, 2016.

Vol. 8 – Alain Beltran, Léonard Laborie, Pierre Lanthier, Stéphanie Le Gallic (eds.), *Electric Worlds / Mondes électriques. Creations, Circulations, Tensions, Transitions (19th-21th C.)*, 2016.

Vol. 7 – Marcela Efmertová et André Grelon (dir.), avec la collaboration de Jan Mikeš, *Des ingénieurs pour un monde nouveau. Histoire des enseignements électrotechniques (Europe, Amériques), XIX[e]-XX[e] siècle*, 2016.

Vol. 6 – Yves Bouvier, *Connexions électriques. Technologies, hommes et marchés dans les relations entre la Compagnie générale d'électricité et l'État, 1898-1992*, 2011.

Vol. 5 – Renan Viguié, *La traversée électrique des Pyrénées. Histoire de l'interconnexion entre la France et l'Espagne*, 2012.

Vol. 4 – Christophe Bouneau, Yves Bouvier, Léonard Laborie, Denis Varaschin and Renan Viguié (dir.), *Les paysages de l'électricité. Perspectives historiques et enjeux contemporains (XIXe-XXIe siècles)*, 2012.

Vol. 3 – Cyrille Foasso, *Atomes sous surveillance. Une histoire de la sûreté nucléaire en France*, 2012.

Vol. 2 – Yves Bouvier (dir.), *Les défis énergétiques du XXIe siècle. Transition, concurrence et efficacité au prisme des sciences humaines*, 2012.

Vol. 1 – Yves Bouvier, Robert Fox, Pascal Griset and Anna Guagnini (eds.), *De l'atelier au laboratoire. Recherche et innovation dans l'industrie électrique, XIXe-XXe siècles / From Workshop to Laboratory. Research and Innovation in Electric Industry, 19-20th Centuries*, 2011.


www.peterlang.com